

De actuele werking en doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument in Vlaanderen

Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Overheid –
Departement Onderwijs en Vorming

Promotor: Maarten Simons

Copromotor: Geert Kelchtermans

Wetenschappelijk medewerkers:

Joyce Leysen

Margo Vandenbroeck

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| LIJST VAN TABELLEN | 4 |
| LIJST VAN FIGUREN | 5 |
| INLEIDING..... | 6 |
| 1. PROBLEEMSTELLING..... | 8 |
| 2. METHODOLOGIE EN ONDERZOEKSVERLOOP..... | 13 |
| 3. RESULTATEN | 16 |
| 3.1. Werkingsmodel..... | 19 |
| 3.1.1. Mogelijkheidsvoorwaarden..... | 22 |
| 3.1.1.1. Legaliteit..... | 22 |
| 3.1.1.2. Grondwettelijkheid | 23 |
| 3.1.2. Randvoorwaarden | 23 |
| 3.1.2.1. Representativiteit | 24 |
| 3.1.2.2. Financiering..... | 25 |
| 3.1.2.3. Volgtijdelijkheid | 25 |
| 3.1.2.4. Professionaliteit | 25 |
| 3.1.3. Gebruiskriteria | 26 |
| 3.1.3.1. Inschaalbaarheid | 27 |
| 3.1.3.2. Vergelijkbaarheid | 27 |
| 3.1.3.3. Toetsbaarheid | 28 |
| 3.1.3.4. Evalueerbaarheid | 28 |
| 3.1.3.5. Operationaliseerbaarheid | 29 |
| 3.1.3.6. Realiseerbaarheid | 29 |
| 3.1.3.7. Differentieerbaarheid | 30 |
| 3.1.3.8. Hanteerbaarheid..... | 31 |
| 3.1.3.9. Leerbaarheid | 31 |
| 3.2. Spanningen in het werkingsmodel | 33 |
| 3.2.1. Inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid..... | 36 |
| 3.2.1.1. Interne spanningen | 36 |
| 3.2.1.2. Externe spanningen | 37 |
| 3.2.2. Toetsbaarheid..... | 38 |
| 3.2.2.1. Interne spanningen | 38 |
| 3.2.2.2. Externe spanningen | 38 |
| 3.2.3. Evalueerbaarheid..... | 39 |
| 3.2.3.1. Interne spanningen | 39 |
| 3.2.3.2. Externe spanningen | 40 |

| | |
|--|-----------|
| 3.2.4. Hanteerbaarheid | 41 |
| 3.2.4.1. Interne spanningen | 41 |
| 3.2.4.2. Externe spanningen | 42 |
| 3.2.5. Operationaliseerbaarheid | 43 |
| 3.2.5.1. Interne spanningen | 43 |
| 3.2.5.2. Externe spanningen | 43 |
| 3.2.6. Realiseerbaarheid..... | 44 |
| 3.2.6.1. Interne spanningen | 44 |
| 3.2.6.2. Externe spanningen | 45 |
| 3.2.7. Differentieerbaarheid..... | 46 |
| 3.2.7.1. Interne spanningen | 46 |
| 3.2.7.2. Externe spanningen | 47 |
| 3.2.8. Leerbaarheid..... | 49 |
| 3.2.8.1. Interne spanningen | 49 |
| 3.2.8.2. Externe spanningen | 49 |
| 3.2.9. Conclusie | 51 |
| 3.3. Verwachtingen ten aanzien van de eindtermen | 52 |
| 3.3.1. Verwachtingen ten aanzien van de eindtermen vanuit de gebruikscriteria | 52 |
| 3.3.2. Verwachtingen ten aanzien van de vorm van de eindtermen | 55 |
| 3.3.3. Verwachtingen ten aanzien van het statuut van de eindtermen..... | 57 |
| 3.3.4. Conclusie | 59 |
| 4. SCENARIO'S | 61 |
| 4.1. Scenario 1: insteek vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking | 65 |
| 4.1.1. Verwachtingen | 65 |
| 4.1.2. Haalbare afstemming | 66 |
| 4.1.3. Problematische afstemming..... | 68 |
| 4.1.4. Conclusie | 68 |
| 4.2. Scenario 2: insteek vanuit het perspectief van de kwaliteitszorg..... | 70 |
| 4.2.1. Verwachtingen | 70 |
| 4.2.2. Haalbare afstemming | 71 |
| 4.2.3. Problematische afstemming..... | 72 |
| 4.2.4. Conclusie | 74 |
| 4.3. Scenario 3: insteek vanuit het perspectief van de leerkracht | 75 |
| 4.3.1. Verwachtingen | 76 |
| 4.3.2. Haalbare afstemming | 76 |
| 4.3.3. Problematische afstemming..... | 77 |

| | |
|--|------------|
| 4.3.4. Conclusie | 79 |
| 4.4. Scenario 4: insteek vanuit het perspectief van de leerling..... | 80 |
| 4.4.1. Verwachtingen | 81 |
| 4.4.2. Haalbare afstemming | 81 |
| 4.4.3. Problematische afstemming..... | 83 |
| 4.4.4. Conclusie | 84 |
| 4.5. Algemene conclusie | 86 |
| 5. SAMENVATTEND BESLUIT..... | 90 |
| 5.1. Aanleiding, onderzoeksvragen en onderzoeksdesign | 90 |
| 5.2. Het werkingsmodel van de eindtermen | 92 |
| 5.3. Spanningen in de werking van eindtermen | 97 |
| 5.4. Verwachtingen ten aanzien van de eindtermen | 99 |
| 5.5. Scenario's: in de richting van een meer doeltreffende werking van de eindtermen? | 102 |
| 5.5.1. Het scenario van de kwaliteitsbewaking | 104 |
| 5.5.2. Het scenario van de kwaliteitszorg..... | 107 |
| 5.5.3. Het scenario vanuit het perspectief van de leerkracht | 111 |
| 5.5.4. Het scenario vanuit het perspectief van de leerling | 114 |
| 5.6. Algemene conclusie | 117 |
| REFERENTIES..... | 122 |

LIJST VAN TABELLEN

| | |
|--|--------|
| Tabel 1. <i>Overzicht van de termen uit het werkingsmodel.....</i> | 21 |
| Tabel 2. <i>Definiëring van de mogelijkheidsvoorwaarden van het werkingsmodel.....</i> | 23/95 |
| Tabel 3. <i>Definiëring van de randvoorwaarden van het werkingsmodel.....</i> | 26/96 |
| Tabel 4. <i>Definiëring van de gebruikscriteria van het werkingsmodel.....</i> | 33/94 |
| Tabel 5. <i>Verwachtingen ten aanzien van de vorm van de eindtermen.....</i> | 55/101 |
| Tabel 6. <i>Verwachtingen ten aanzien van het statuut van de eindtermen.....</i> | 58/102 |
| Tabel 7. <i>Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor eindtermen in functie van kwaliteitsbewaking (scenario 1).....</i> | 69 |
| Tabel 8. <i>Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor eindtermen in functie van kwaliteitszorg (scenario 2).....</i> | 75 |
| Tabel 9. <i>Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor hanteerbare eindtermen (scenario 3)</i> | 80 |
| Tabel 10. <i>Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor leerbare en differentieerbare eindtermen (scenario 4)</i> | 85 |

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1. Schematisch overzicht van het verschijnen van criteria rond eindtermen.....18

Figuur2. Weergave van het werkingsmodel.....20/93

INLEIDING

De Vlaamse overheid doet een beroep op “eindtermen” als decretaal vastgelegde minimumdoelen om het recht van kinderen en jongeren op kwaliteitsvol onderwijs in alle Vlaamse scholen te garanderen en te bewaken. Sinds de invoering van de eindtermen in 1991, via het *Decreet betreffende Inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten*, werden de eindtermen steeds verder ontwikkeld, gereviseerd en vooral aangevuld en uitgebreid. Bovendien deed er zich ook een differentiatie voor in het gebruik van de eindtermen. De eindtermen werden gehanteerd door steeds meer en verschillende actoren met elk hun eigen verwachtingen. Deze evolutie en het feit dat de eindtermen ondertussen ruim twee decennia oud zijn, leidden ertoe dat de minister van onderwijs de werking van de eindtermen naar hun doeltreffendheid wilde laten evalueren. Om deze vraag tot revisie te kunnen beantwoorden schreef de Vlaamse overheid de onderzoeksoopdracht *Wetenschappelijke review naar de doeltreffendheid van de eindtermen* uit. De onderzoeksoopdracht omvatte “een review waarvan het rapport zal worden gebruikt in een verder traject als input voor focusgroepen geleid door een expertencommissie” (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2015, p. 1). Verder doelde het op “een onderbouwde analyse van het systeem van de huidige eindtermen (en ontwikkelingsdoelen) met als doel het bewaken van de kwaliteit van ons onderwijs” (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2015, p. 2). Daarnaast werd “een analyse van de sterke en zwakke punten van dit systeem” gevraagd en stelde men duidelijk dat de review “niet over de inhoud van de eindtermen maar over de doeltreffendheid van de eindtermen als systeem” moest handelen (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2015, p. 2). Twee onderzoeksgroepen van de KU Leuven, namelijk het *Laboratorium voor Educatie en Samenleving* en het *Onderzoekscentrum voor Onderwijsbeleid en –vernieuwing en Lerarenopleiding* namen de onderzoeksoopdracht op. Er werd voor gekozen om in dit hoofdrapport vooral de aandacht te vestigen op de resultaten. Uitgebreide beschrijvingen van de methodologie en evidentie voor de resultaten zijn om die reden als bijlagen opgenomen. Het samenvattend besluit is zo opgesteld dat het afzonderlijk kan worden gelezen.

In het eerste hoofdstuk worden de probleemstelling en de vier daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen toegelicht. Het tweede hoofdstuk omvat een beknopte omschrijving van de fasering van het onderzoek en de gehanteerde methodologie. Het derde hoofdstuk vormt de inhoudelijke kern van dit rapport. Hierin worden de verschillende deelresultaten uitgebreid beschreven. Het gaat ten eerste om een onderbouwd werkingsmodel dat in kaart brengt op welke wijze de eindtermen vandaag functioneren. Het model visualiseert de verschillende criteria waaraan de eindtermen moeten voldoen om doeltreffend gebruikt te kunnen worden. Telkens vermeldt het model ook voor welke actoren die gebruikscriteria van belang zijn. Het tweede deelresultaat

omschrijft de spanningen binnen het werkingsmodel die het gevolg zijn van het bestaan van de verschillende perspectieven en criteria ten aanzien van de eindtermen. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de concrete verwachtingen ten aanzien van de eindtermen die uit deze spanningen voortkomen. Het gaat hier om een inventaris van de heersende verwachtingen naar het statuut en de vorm van de eindtermen. Deze drie deelresultaten vormen de basis voor de beleidsaanbevelingen die in een vierde hoofdstuk aan bod komen. De beleidsaanbevelingen zijn uitgeschreven in de vorm van vier scenario's over hoe in de toekomst met de eindtermen kan worden omgegaan. Elk scenario plaatst een bepaald criterium (of verschillende criteria) rondom het gebruik van de eindtermen voorop en schetst een beeld van de mogelijkheden maar ook van eventuele problematische gevolgen. De scenario's laten toe een zicht te krijgen op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen rond de eindtermen en hoe deze ontwikkelingen het garanderen en bewaken van kwaliteitsvol onderwijs kunnen ondersteunen of net bemoeilijken.

Aandachtspunt: In dit rapport worden een aantal tekstfragmenten opgenomen ter illustratie van het werkingsmodel en de spanningen rond de eindtermen. Deze fragmenten worden steeds weergegeven in een kader. Bij het lezen van deze fragmenten is het van belang in het achterhoofd te houden dat ze slechts een exemplarisch karakter hebben. Meer uitgebreide evidentie is opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

1. PROBLEEMSTELLING

De focus van dit kortlopende onderzoek is de feitelijke werking van de eindtermen in de huidige beleidscontext. In deze focus op de actuele werking van de eindtermen gaat de aandacht meer bepaald uit naar het inventariseren van de verschillende voorwaarden en criteria van de doeltreffendheid van de eindtermen. Het is belangrijk om aan te stippen dat dit niet het eerste onderzoek is naar de eindtermen. Een beknopt overzicht kan helpen de specifieke focus van dit onderzoek te verduidelijken.

Het voorbije decennium waren er twee OBPWO-projecten die zich exclusief gericht hebben op de eindtermen. Zo voerden Van Petegem, Engels en Rymenans van 2005 tot 2007 een OBPWO-project uit naar de perceptie van leerkrachten en directies in het basisonderwijs van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. De percepties van leerkrachten en directies ("perceived curriculum") hebben immers een invloed op de manier waarop deze in de dagelijkse klaspraktijk worden geïnterpreteerd en gehanteerd (Van Petegem, De Maeyer, Simons & Hotton, 2010). Het doel van het onderzoek bestond enerzijds in na te gaan of leerkrachten en directies tevreden zijn over de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, en anderzijds in kaart te brengen in welke mate ze richting geven aan het didactisch handelen en het schoolbeleid (Van Petegem et al., 2010). Op basis van focusgroepen en vragenlijsten concludeerden de onderzoekers dat leerkrachten met een constructivistische onderwijsopvatting het meest tevreden zijn over de eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Bovendien gebruiken tevreden leerkrachten de eindtermen en ontwikkelingsdoelen meer als richtinggevend criterium voor hun didactisch handelen. Gelijkaardige resultaten werden bekomen met betrekking tot de percepties van directieleden en hun sturing van het schoolbeleid. Uit dit onderzoek bleek eveneens dat een groot deel van de bevroegde leerkrachten en directieleden de eindtermen en ontwikkelingsdoelen wel hanteren, maar dat er toch enige ambiguïteit bestaat omtrent de rol van eindtermen ten opzichte van de rol van leerplannen (Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2008; Van Petegem et al., 2010).

Naast Van Petegem en collega's hebben ook Elchardus, Op de Beeck, Duquet en Roggemans een OBPWO-project uitgevoerd rond de eindtermen (2006-2009). Elchardus en collega's gingen na of een herziening van vakoverschrijdende eindtermen zich opdroeg in het secundair onderwijs. Hiertoe onderzochten ze de relevantie en haalbaarheid van toenmalige vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs. Zij namen hiervoor interviews, vragenlijsten en focusgesprekken af bij directies, leraren, leerlingen en belangengroepen. Uit dit onderzoek bleek dat het invoeren van vakoverschrijdende eindtermen een succesvolle onderwijsvernieuwing was. Er bestaat namelijk een breed en sterk draagvlak voor vakoverschrijdende thema's en eindtermen en vakoverschrijdende eindtermen hebben het vakoverschrijdend werken in het secundair onderwijs bevorderd. De

onderzoekers gaven wel als aanbeveling om het aantal vakoverschrijdende eindtermen in te perken om de haalbaarheid ervan te garanderen. Dit kan door bewuster stil te staan bij het opnemen van nieuwe vakoverschrijdende eindtermen, te snoeien in het toenmalige aantal eindtermen en een integratie in vakken en de schoolcultuur te bevorderen (Elchardus, Op de Beeck, Duquet & Roggemans, 2008; Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2009). Naast deze twee OBPWO-projecten rond (vakoverschrijdende) eindtermen en ontwikkelingsdoelen vormen de zogenaamde peilingsrapporten die worden opgesteld naar aanleiding van het afnemen van grootschalige, periodieke peilingstoetsen rond het behalen van de eindtermen op het niveau van het Vlaamse onderwijssysteem een belangrijk bron van informatie over het functioneren van de eindtermen (Ameel et al., 2014; Van Nijlen et al., 2011; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b). Naast informatie over leerlingenprestaties voor specifieke eindtermen leveren deze rapporten ook heel wat inzichten over het pedagogisch-didactische gebruik van de eindtermen: in welke mate leerkrachten de eindtermen kennen, of leerkrachten de eindtermen dan wel leerplannen, handleidingen of boeken als uitgangspunt hanteren, de mate waarin er in scholen gewerkt wordt met leerlijnen, de mate waarin leerkrachten differentiëren, hoe het bereiken van de eindtermen correleert met leerlingenkenmerken en SES-indicatoren, enzovoort. Daarnaast is er ook behoorlijk wat beschrijvend en evaluerend onderzoek naar de eindtermen gepubliceerd. Een belangrijke bijdrage is bijvoorbeeld die van Roger Standaert (2011) waarin hij een historisch overzicht geeft van antecedenten en de ontwikkelingen omtrent de eindtermen 20 jaar na de invoering ervan. Naast beschrijvende analyses van bijvoorbeeld Verstegen en Verbeeck (2011), Verstegen (1997) en Wielemans (1995) bestaat eveneens onderzoek over de inhoud van bepaalde eindtermen, zoals het werk van onder andere Steensels (2013), Van Hessche (2013) en Vermeulen (2012).

Samengevat kan worden gesteld dat er al onderzoek werd verricht naar de inhoud – en daarbij horende vragen naar tevredenheid, relevantie, haalbaarheid – van (bepaalde) eindtermen. Voorgaande onderzoeken bieden bijgevolg een kijk op ofwel specifieke aspecten rond de eindtermen ofwel op de eindtermen in hun algemeenheid (maar dan bekeken vanuit een specifiek perspectief of een concrete actor). Een onderzoek dat de algemene werking van de eindtermen als beleidsinstrument bestudeert, en expliciet rekening houdt met de verschillende gebruikers van die eindtermen, is nog niet voorhanden. Het voorliggende onderzoek wil daaraan tegemoet komen en heeft volgende ambitie: de vraag naar de mate van doeltreffendheid van de huidige eindtermen beantwoorden door na te gaan door wie en hoe die eindtermen in het Vlaamse onderwijs gebruikt worden. Zowel theoretisch als methodologisch bouwt dit onderzoek verder op de ontwikkelde expertise rond beleidsanalyse en in het bijzonder op het voorbije onderzoek over de sturende werking en effecten van beleidsinstrumenten: Vlaamse en Europese beleidsinstrumenten (Simons, 2007; Simons, 2015; Simons & Kelchtermans, 2008), digitale beleidsinstrumenten (Decuypere,

Ceulemans & Simons, 2014), (beroeps)standaarden (Ceulemans, Struyf & Simons, 2012; Ceulemans, 2015), informatie- en communicatiemiddelen (Verckens, Simons & Kelchtermans, 2010) en lokale zorgfiches (März, Kelchtermans, Vermeir & Appeltans, 2015). Deze onderzoekslijn laat toe om de eindtermen te benaderen als een beleidsinstrument dat verschillende ‘gebruiksperspectieven’ en al dan niet tegenstrijdige ‘verwachtingen’ in het leven roept.

In de algemene problematiek rond de doeltreffendheid van de eindtermen als beleidsinstrument kunnen verschillende samenhangende vraagstukken worden onderscheiden: 1) een vraagstuk van effectief onderwijsbeleid: eindtermen als instrument in de beleidsvoering, 2) een pedagogisch–didactisch vraagstuk: eindtermen als instrument in de onderwijs– en leeromgeving, 3) een vraagstuk van democratische politiek: eindtermen als vertaling van maatschappelijke verwachtingen naar de doelen van onderwijs. In de algemene problematiek komen dus minstens drie perspectieven samen om naar eindtermen te kijken, met telkens specifieke actoren die elk de vraag naar doeltreffendheid van die eindtermen op een eigen manier stellen. Respectievelijk gaat het om de overheid en scholen (koepels, inrichtende machten, schoolleiding, zorgteams), leerkrachten en leerlingen, en de samenleving (met daarbij ook het Vlaams Parlement).

Vanuit het perspectief van de overheid en de scholen gaat het over het garanderen van een minimale onderwijskwaliteit. Het draait met andere woorden om de effectiviteit van de eindtermen in de beleidsvoering rond enerzijds de (externe) kwaliteitsbewaking (door de overheid en inspectie) en anderzijds de (interne) kwaliteitszorg (door de scholen en koepels). Vanuit het perspectief van de leerkrachten en de leerlingen gaat het om de vraag of eindtermen zinvolle en bruikbare instrumenten zijn bij het vormgeven van onderwijs- en leerprocessen. Vanuit het perspectief van de samenleving gaat het tenslotte om het democratisch debat en de politieke besluitvorming waardoor de eindtermen de inhoudelijke verwachtingen van de samenleving naar het onderwijsveld toe kunnen vertolken. De eindtermen staan bovendien niet op zichzelf. Voor elk van deze actoren maken de eindtermen steeds deel uit van specifieke processen (bv. schooldoorlichtingen), procedures (bv. leerplanontwikkeling) of instrumenten (bv. handboeken).

Dit onderzoek hield rekening met deze verschillende perspectieven en actoren, die elk eigen verwachtingen hebben ten aanzien van de doeltreffendheid van de eindtermen. De complexe probleemstelling maakte ook van meet af aan duidelijk waarom het van belang was om voor dit onderzoek een heuristisch kader of een kijkwijzer te ontwikkelen die toelaat om de vele verwachtingen naar de eindtermen toe in kaart te kunnen brengen.

Samenvattend liet de algemene probleemstelling zich in vier onderzoeksdoelen vertalen:

- 1) Beschrijven hoe de eindtermen vandaag functioneren op basis van een heuristiek die de perspectieven van beleids-, pedagogische en politiek-maatschappelijke actoren onderscheidt;
- 2) Toetsen en verfijnen van de heuristiek tot een onderbouwd werkingsmodel op basis van fragmenten die, ten eerste, het actuele functioneren van de eindtermen beschrijven en die, ten tweede, een inventarisatie van spanningen rondom het functioneren van eindtermen mogelijk maken;
- 3) Inventariseren van de bijdrages (sterktes) en tekortkomingen (zwaktes) van eindtermen aan de kwaliteit van het Vlaams onderwijs;
- 4) Formuleren van (minimale) verwachtingen ten aanzien van het statuut en de vorm van de eindtermen als basis voor een optimale werking van de eindtermen als beleidsinstrument.

Deze vier onderzoeksdoelen werden verder vertaald in de volgende (deel)onderzoeksvragen:

- 1) Beschrijvende onderzoeksvraag: Hoe functioneren de eindtermen vandaag?
 - Welke criteria spelen een rol in het gebruik van de eindtermen door elk van de actoren en hun perspectieven?
 - Hoe verhouden die verschillende criteria in het gebruik van de eindtermen zich momenteel ten opzichte van elkaar?
- 2) Toetsende onderzoeksvraag: Welk werkingsmodel tekent zich af in hoe de eindtermen vandaag functioneren?
 - Op welke manier moet de heuristiek op basis van de evidentie (in de literatuur) worden aangepast om te komen tot een onderbouwd werkingsmodel van de eindtermen?
- 3) Evaluerende onderzoeksvraag: Wat zijn de sterktes en zwaktes in het functioneren van de eindtermen?
 - Wat zijn de sterktes en zwaktes in het huidige gebruik van de eindtermen door elk van de verschillende actoren, hun perspectief en het door hen gehanteerde criterium voor doeltreffende eindtermen?
 - Wat zijn de sterktes en zwaktes in de onderlinge afstemming tussen de verschillende perspectieven en hun verschillende criteria voor adequate eindtermen?

4) Optimaliserende onderzoeksvraag: Op welke manier kan de doeltreffendheid van het functioneren eindtermen geoptimaliseerd worden?

- Aan welke vereisten naar vorm en statuut moeten eindtermen (minimaal) voldoen voor elk van de perspectieven en hun criteria?
- Aan welke verwachtingen naar hun statuut en vorm moeten eindtermen (minimaal) voldoen om te functioneren als een adequaat instrument voor beleid, vorming en maatschappelijke verwachtingen?

De uitkomsten van de eerste en tweede onderzoeksvraag worden gepresenteerd in de vorm van een model rond de werking van de eindtermen (zie 3.1.). De antwoorden op de derde onderzoeksvraag krijgen vorm in een inventaris van spanningen die zich voordoen rond het gebruik van de eindtermen (zie 3.2.), en voor de laatste onderzoeksvraag werd gekozen voor een explicitering van de verwachtingen die er zijn naar het statuut en de vorm van de eindtermen toe (zie 3.3.). Na een beknopte toelichting van de gebruikte methodologie, gaat dit rapport uitgebreid en systematisch in op de resultaten. Alle bijkomende informatie rond het onderzoeksproces, de tussentijdse resultaten en de ruwe bevindingen zijn opgenomen als bijlagen en kunnen zo functioneren als verdere toelichting, onderbouwing en verantwoording van de bevindingen.

2. METHODOLOGIE EN ONDERZOEKSVERLOOP

Tijdens deze review naar de doeltreffendheid en actuele werking van de eindtermen in het Vlaamse onderwijs werd in vier grote blokken gewerkt. Telkens stond een bepaalde onderzoeksfase centraal.

In een eerste fase werd vertrokken vanuit een eerste versie van de **heuristiek** (zie Bijlage 1) over de werking van de eindtermen in het Vlaamse onderwijslandschap. In die heuristiek werden vijf actoren en vijf criteria vanuit drie perspectieven onderscheiden: het beleidsperspectief van de overheid en scholen; het pedagogisch–didactische perspectief van leerkrachten en leerlingen; en het democratische perspectief van de samenleving. Vervolgens werd er een **historische analyse** (zie Bijlage 2) uitgevoerd met als doel na te gaan wanneer welke criteria voor het gebruik van de eindtermen, zoals voorgesteld in de eerste heuristiek, op de voorgrond zijn komen te staan. Een analyse van kwesties rond de eindtermen in de laatste decennia maakte duidelijk dat er vanaf de invoering van de eindtermen in 1991 in toenemende mate verwachtingen werden geformuleerd ten aanzien van de eindtermen, en ook steeds meer actoren betrokken waren op die eindtermen. De historische analyse gaf met andere woorden aanleiding tot een verfijning van de heuristiek. In de verfijnde, **tweede heuristiek** (zie Bijlage 3) werden tien actoren en twaalf gebruikscriteria (zie supra) onderscheiden. De analyse van het opduiken van nieuwe verwachtingen ten aanzien van de eindtermen doorheen de recente geschiedenis heeft daarnaast ook toegelaten de criteria zelf verder te verfijnen en te verduidelijken.

De tweede heuristiek vormde het vertrekpunt voor een tweede onderzoeksfase. Deze onderzoeksfase omvatte allereerst een diepgaand **bronnenonderzoek** (zie Bijlage 4) waarin een inhoudsanalyse van verschillend bronnenmateriaal rond de eindtermen plaatsvond. Het bronnenonderzoek had een drieledig doel: 1) de tweede heuristiek te toetsen en te verfijnen tot een model dat de huidige werking van de eindtermen schematisch voorstelt (= werkingsmodel); 2) het werkingsmodel te valideren aan de hand van exemplarische fragmenten; en 3) feitelijke en mogelijke spanningen op te sporen binnen en tussen verschillende criteria die van toepassing zijn op de eindtermen. Op basis van de onderzoeksliteratuur over de eindtermen en de tweede heuristiek werd een systematische zoek- en selectiestrategie ontwikkeld (zie Bijlage 4.1.) om het relevante bronnenmateriaal in kaart te brengen en te verzamelen. De geselecteerde bronnen werden vervolgens inhoudelijk geanalyseerd aan de hand van de tweede heuristiek. Die analyse resulteerde onder meer in de identificatie van specifieke fragmenten waarin verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de eindtermen aan bod komen (zie Bijlage 4.2.).

De bronnenanalyse leidde ten eerste tot de constructie van een onderbouwd **werkingsmodel**: een modelmatige weergave van hoe de eindtermen vandaag functioneren, met

aandacht voor welke actoren gebruik maken van de eindtermen en welke gebruikscriteria voor elk van die actoren van belang is (zie 3.1.).

Ten tweede gaf de bronnenanalyse ook inzicht in de verschillende **spanningen** die kunnen optreden in de huidige werking van de eindtermen (binnen en tussen gebruikscriteria van het werkingsmodel; zie 3.2.): voldoen de huidige eindtermen aan het criterium dat een actor vooropstelt, en zijn er spanningen tussen de verschillende criteria waaraan door actoren de doeltreffendheid van de eindtermen wordt afgemeten? De onderbouwing van deze spanningen aan de hand van exemplarische fragmenten is opgenomen in de bijlagen (zie Bijlage 4.2.).

Ten slotte was het mogelijk om op basis van zowel de gebruikscriteria als de spanningen rond het gebruik van eindtermen op zoek te gaan naar de diversiteit aan **verwachtingen** ten aanzien van de eindtermen: welk statuut moeten de eindtermen voor elk van de actoren hebben en aan welke vormvereisten moeten de eindtermen voor elk van die actoren beantwoorden? Deze verschillende verwachtingen, zowel naar het statuut van de eindtermen als naar de vorm van de eindtermen, werden uit de tekstfragmenten gefilterd (zie 3.3.).

Op basis van de verzamelde informatie uit het bronnenonderzoek omtrent de actuele werking van de eindtermen werden er in een laatste onderzoeksfase **beleidsaanbevelingen** uitgeschreven (zie 4.). Er werd voor gekozen om deze aanbevelingen uit te werken aan de hand van vier scenario's over de mogelijke werking van de eindtermen. In elk scenario staan bepaalde gebruikscriteria en een bepaalde actor centraal, en voor elk scenario werd nagegaan welke de uitdagingen zijn.

Vooraleer de resultaten van dit onderzoek te presenteren is het echter belangrijk een aantal beperkingen van en specifieke keuzen in dit onderzoek onder de aandacht te brengen. Voor een antwoord op de onderzoeksvragen werd gebruik gemaakt van interpretatieve onderzoeksmethoden: literatuuronderzoek en documentanalyse. Het gebruik van andere methoden, en bijvoorbeeld uitspraken over de feitelijke werking van eindtermen in de school- of klaspraktijk, viel daarom buiten het bestek van dit kortlopende onderzoek. De problematiek van de eindtermen raakt bovendien aan heel veel andere onderwijsvraagstukken zoals de werking van de leerplannen, het statuut en de werking van handboeken, de rol van eindtermen in de lerarenopleidingen, etc. Het gerapporteerde onderzoek beperkt zich echter hoofdzakelijk tot de werking van de eindtermen en de doeltreffendheid ervan, al komen zijdelings ook die andere vraagstukken aan bod. Daarnaast is het belangrijk te onderstrepen dat dit onderzoek zich beperkt tot een analyse van de *werking* van eindtermen. Dit betekent dat de aandacht niet uitgaat naar de *inhoud* van de eindtermen, maar ook niet naar wie wanneer en op welke manier de eindtermen *ontwikkeld* heeft. Dit onderzoek presenteert met andere woorden het werkingsmodel van de eindtermen, en geen model van de

inhoud of de ontwikkeling van de eindtermen. Het gevolg hiervan is natuurlijk dat een aantal criteria (democratisch debat, actualiteit,...) en actoren (Vlaams Parlement, Vlaamse Onderwijsraad, AVOHOKS,...) die een fundamentele rol spelen in beslissingen rond de inhoud van de eindtermen of in het ontwikkelen van de eindtermen niet of beperkt aan bod komen. Het is echter wel belangrijk dit in het achterhoofd te houden, en dan vooral het belangrijke ontwikkelingscriterium dat stelt dat eindtermen een uitdrukking moeten zijn van de minimale maatschappelijk verwachtingen naar het onderwijs toe. Dit zal ook terug aan bod komen in de scenario's. Tenslotte is het belangrijk te vermelden dat het rapport, tenzij anders vermeld, de term "eindtermen" op een generieke wijze gebruikt. De term verwijst dus naar zowel eindtermen als ontwikkelingsdoelen, en naar de eindtermen in zowel het basisonderwijs als het secundair onderwijs. Omdat de aandacht uitgaat naar de doeltreffendheid van de eindtermen in het Vlaamse onderwijslandschap is dit meer algemene gebruik van de term gelegitimeerd.

Naast het opstartgesprek kwam het onderzoeksteam gedurende de duur van dit onderzoeksproject twee keer¹ samen met de leden van de stuurgroep om tussentijdse resultaten voor te stellen en te bespreken. Een afsluitende stuurgroepvergadering vond plaats op 11 maart 2016, waarin laatste opmerkingen en suggesties geformuleerd werden die geleid hebben tot voorliggende eindversie van dit rapport.

¹ Stuurgroepvergaderingen: 20 oktober 2015 & 19 januari 2016

3. RESULTATEN

Dit hoofdstuk rapporteert de resultaten van dit onderzoeksproject in drie delen. Eerst wordt het werkingsmodel van de eindtermen besproken. Dit model geeft schematisch weer hoe de eindtermen vandaag functioneren. Vervolgens rapporteert dit hoofdstuk over de verschillende spanningen die in het werkingsmodel aan het licht zijn gekomen. Het gaat dan met andere woorden over de spanningen in het gebruik van de eindtermen vandaag. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de verwachtingen ten aanzien van de eindtermen voor elk van de actoren.

Vooraleer het werkingsmodel van de eindtermen in detail toe te lichten, is het belangrijk eerst even stil te staan bij het statuut van de model enerzijds en de herkomst en opbouw ervan anderzijds (voor een gedetailleerde toelichting: zie Bijlage 1, 2 en 3).

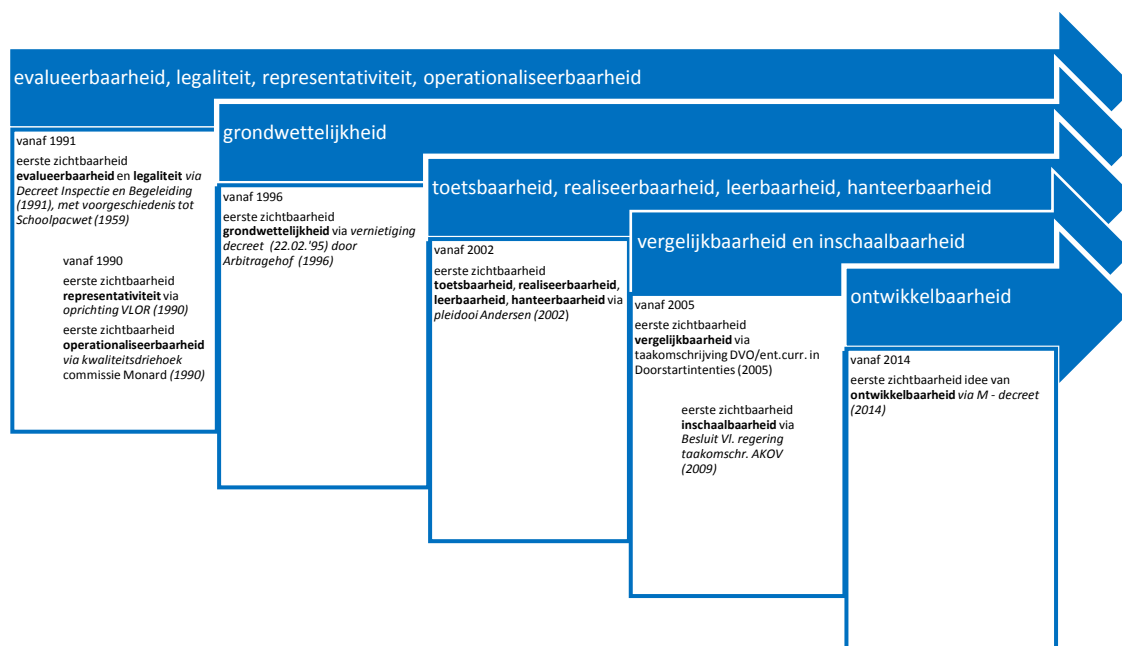
Het model is een schematische en systematische weergave van wie er vandaag allemaal (direct) gebruik maakt van de eindtermen en om die reden ook belang heeft bij doeltreffende eindtermen. Wat vanuit het perspectief van één bepaalde actor (bijvoorbeeld de inspectie) doeltreffende eindtermen zijn, is dat niet noodzakelijk vanuit het perspectief van een andere actor (bijvoorbeeld de schoolbesturen). Het is van belang te onderstrepen dat dit model de *werking* of het gebruik van de eindtermen visualiseert: wie zijn de actoren, en vanuit welke perspectieven en via welke criteria gebruiken ze de eindtermen? Het gevolg hiervan is – zoals eerder al werd aangehaald – dat dit model niet ingaat op de *inhoud* van de eindtermen en ook niet beschrijft wie welke rol speelt of gespeeld heeft in het *opstellen* of *ontwikkelen* van de eindtermen. Evident is het zo dat vooraleer er sprake kan zijn van eindtermen beslist wordt hoe die eindtermen er moeten uitzien en die eindtermen ook ontwikkeld worden. Het ontwerpen en visualiseren van een inhoudelijk model en een ontwikkelingsmodel valt echter buiten de vraagstelling van dit onderzoek. Toch verwijzen we naar aspecten rond de inhoud en de ontwikkeling van de eindtermen in het werkingsmodel via mogelijksvoorwaarden en randvoorwaarden die vervuld moeten zijn vooraleer er sprake kan zijn van functionerende eindtermen. Twee aandachtspunten zijn hier van belang.

Aspecten rond de inhoud en de ontwikkeling van de eindtermen – en de actoren die daarin een grote rol spelen – onder brengen bij de ‘voorwaarden’ van de werking van de eindtermen betekent niet dat ze van minder belang zijn. Het betekent dat de aandacht in dit model uitgaat naar de werking van de eindtermen, en niet in eerste instantie naar inhouden of ontwikkelingsprocessen. Vandaar dat bijvoorbeeld de rol van het Vlaams Parlement – als wetgevende macht en belangrijke actor wanneer het gaat om de inhoud van de eindtermen – niet in het werkingsmodel is opgenomen. Net zoals de Vlaamse Onderwijsraad is het geen directe gebruiker van de eindtermen. Ook de opdracht en verantwoordelijkheid van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS) inzake de ontwikkeling van de

eindtermen maakt geen deel uit van het werkingsmodel. Aangezien het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV) en nadien AHOVOKS de eindtermen ook gebruiken of ermee werken, staat deze actor wat andere opdrachten en verantwoordelijkheden betreft wel in het werkingsmodel. Een tweede aandachtspunt is dat de actoren die verantwoordelijk zijn voor beslissingen over de inhoud, de eigenlijke vorm en de concrete ontwikkeling van de eindtermen natuurlijk steeds op de één of andere manier rekening houden met hoe de verschillende actoren gebruik maken of willen maken van de eindtermen. Anders gesteld: het is evident dat het Vlaams Parlement in haar decretale bevoegdheid of dat AHOVOKS in haar ontwikkelingsbevoegdheid de perspectieven van de verschillende gebruikers in rekening brengt. Enkel op die manier kan er sprake zijn van doeltreffende eindtermen. Het werkingsmodel, en zeker ook de inventarisatie van de spanningen rond en verwachtingen naar de eindtermen, en de scenario's rond de mogelijke werking van de eindtermen (in de toekomst), kunnen daarom een inspiratiebron zijn voor actoren die bevoegd zijn voor het adviseren, ontwikkelen en beslissen. Omgekeerd is het natuurlijk ook zo dat specifieke criteria (rond minimale kwaliteit, basisvorming,...) een rol spelen tijdens de ontwikkeling en inhoudelijke bepaling van de eindtermen. Het is evident dat de gebruikers deze specifieke criteria en dit aspect van kwaliteitsbewaking ook in rekening brengen. In de scenario's op het einde van dit rapport zal dit aspect van kwaliteitsbewaking (en aspecten rond het garanderen van minimale kwaliteit voor alle leerlingen en over alle scholen heen) daarom ook steeds centraal staan.

Naast deze kadering van het statuut van het werkingsmodel is het van belang om ook even stil te staan bij de herkomst en de opbouw van het model. Het model visualiseert wie er vandaag op welke wijze gebruik maakt van de eindtermen. Dit betekent dat het model abstractie maakt van evoluties in het gebruik en de werking van de eindtermen. Het is immers niet zo dat van bij hun ontstaan in 1991 de eindtermen meteen al op deze manier functioneerden. Vandaar dat het belangrijk is toch even de geschiedenis in te duiken (voor een gedetailleerd overzicht: zie Bijlage 3). Roger Standaert (2011) bestempelt de Schoolpactwet van 1959 als een antecedent in het ontstaan van de eindtermen. Deze wet legde, gekoppeld aan een financieringsbeleid, een belangrijke voorwaarde aan de netten op: zij zouden zich aan een wettelijk bepaald minimumleerplan en minimumlessenrooster moeten onderwerpen. Gerelateerd aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs stond het de onderwijsinstellingen vrij om inhoud en methodes zelf te bepalen, mits deze zich baseerden op de (door de toenmalige minister goedgekeurde) leerplannen en lessenroosters. Op dat moment was er nog geen sprake van formele eindtermen in de vorm waarin we ze vandaag kennen. Wel vermeldde de wet onder andere het "peil der studiën". Via de minimumleerplannen en lessenroosters legde de overheid bepaalde kwalitatieve minimumnormen op die in het verstrekte onderwijs moesten worden geverifieerd en geëvalueerd. Er was in die jaren dus al wel sprake van kwaliteitscontrole, maar pas vanaf 17 juli 1991 deden met het *Decreet*

betreffende Inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten de eindtermen hun intrede in het Vlaamse onderwijs. Eindtermen verschenen er als een instrument om de minimale kwaliteit van het onderwijs te garanderen. Het was de inspectie die de bevoegdheid kreeg om te adviseren over de leerplannen op basis van de eindtermen en om aan de hand van de eindtermen scholen door te lichten. Meteen doken er ook andere actoren op met elk hun verwachtingen naar de eindtermen toe en die dus telkens vanuit specifieke criteria de eindtermen zijn gaan beoordelen of willen gebruiken (zie Figuur 1).



Figuur 1. Schematisch overzicht van het verschijnen van criteria rond eindtermen²

Er waren allereerst discussies over de mate waarin de eindtermen de verwachtingen van de samenleving effectief weerspiegelen, wie uiteindelijk beslist over de eindtermen en hoe de eindtermen zich precies verhouden tot de leerplannen. Daarnaast dook de – en tot op vandaag terugkerende – vraag naar de grondwettelijkheid van de eindtermen op (in het kader van de vrijheid van onderwijs), en werd er een afwijkingsprocedure voorzien, zoals voor de Steinerscholen. Nadien zijn er actoren op het toneel verschenen die vroegen dat de eindtermen toetsbaar zijn aan de hand van periodieke peilingstoetsen, dat scholen voor zichzelf de realisatie van de eindtermen kunnen nagaan en dat eindtermen ook feitelijk leerbaar zijn voor alle leerlingen (en bepaalde groepen niet systematisch uit de boot vallen). Ook de leerkracht is explicieter verschenen als een directe of indirecte gebruiker van de eindtermen, en dus ook de kwestie of de eindtermen (dan wel leerplannen, handleidingen of handboeken) ‘gebruiksvriendelijk’ zijn. Met het in voege treden van de Vlaamse kwalificatiestructuur kwam de vraag naar de relatie tussen de eindtermen en

² De concepten in dit schema werden in een latere fase van het onderzoek – op basis van het bronnenonderzoek – verder verfijnd of aangepast zoals opgenomen in het werkingsmodel.

onderwijskwalificaties. En tenslotte kwam er, onder andere onder impuls van het M-decreet, ook toenemende aandacht voor het gebruik van de eindtermen in het omgaan met een meer diverse leerlingenpopulatie. Dit summiere overzicht maakt duidelijk dat het werkingsmodel dat we presenteren een hele voorgeschiedenis kent, dat de eindtermen aanleiding waren – en wellicht blijvend zijn – voor vele discussies en dat er telkens nieuwe ‘gebruikers’ van de eindtermen zijn bijgekomen. Zoals eerder gezegd, maken we in het werkingsmodel abstractie van deze voorgeschiedenis maar het is wel van belang dit in het achterhoofd te houden.

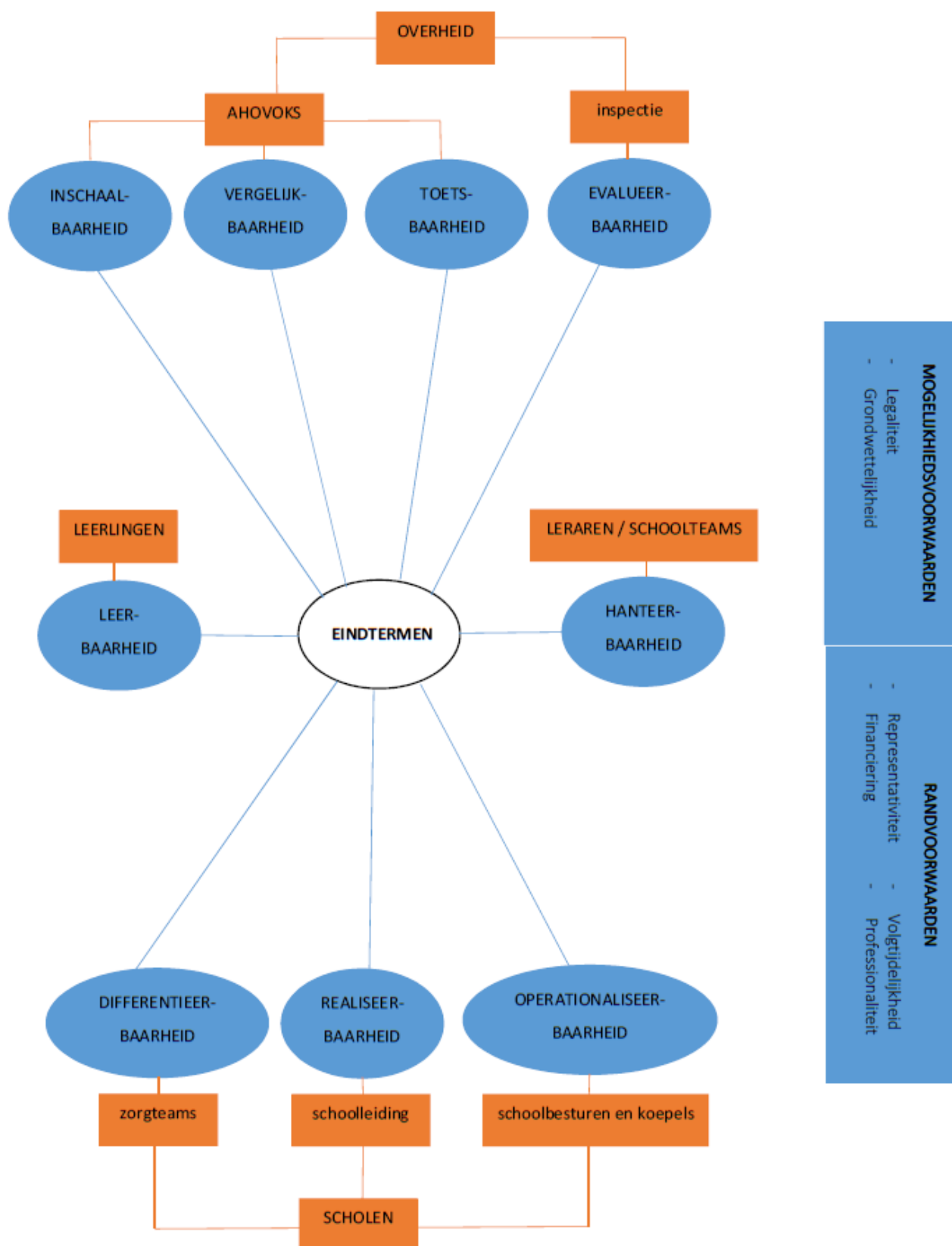
3.1. Werkingsmodel

Het werkingsmodel (zie Figuur 2) visualiseert de actuele werking van de eindtermen vanuit het perspectief van verschillende actoren en geeft op die manier een gefundeerd overzicht van wat er bij problematieken en debatten rond de eindtermen komt kijken. Uitgangspunt van het werkingsmodel is dat er vandaag tal van actoren (overheid, scholen, ...) gebruik maken van de eindtermen, en dat elke actor voor een optimaal gebruik een of meerdere gebruikscriteria voor ogen heeft.³

De aanwezigheid van verschillende gebruikers en perspectieven betekent ook dat er niet één criterium is om de vraag naar een doeltreffende werking van eindtermen te beantwoorden. Afhankelijk van wie de eindtermen gebruikt, zijn de gebruikscriteria verschillend. Alvorens het werkingsmodel uitgebreider toe te lichten, biedt Tabel 1 een overzicht van de verschillende termen die binnen het werkingsmodel centraal staan. Het werkingsmodel is opgebouwd aan de hand van twee grote assen waarop telkens ook de actoren gesitueerd kunnen worden. Ten eerste is er de verticale beleidsas die het beleid rond kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg omvat. Zowel de overheid als de scholen voeren immers een beleid, gebaseerd op de eindtermen, respectievelijk rond kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg. Ten tweede stelt de horizontale as in het werkingsmodel de pedagogisch–didactische dimensie voor die het dagelijkse handelen in de onderwijspraktijk omvat. Leerkrachten en leerlingen zijn immers ook betrokken op de eindtermen: leerkrachten gaan er concreet mee aan de slag en leerlingen dienen eindtermen te bereiken alvorens ze een diploma kunnen behalen. Beide assen maken meteen ook duidelijk dat eindtermen enerzijds functioneren als beleidsinstrument maar anderzijds ook als een pedagogisch–didactisch instrument.⁴

³ Het koppelen van een gebruikscriterium aan één bepaalde actor impliceert niet dat die actor geen andere gebruikscriteria belangrijk kan vinden. Het gebruikscriterium verwijst hier naar de toetssteen die de actor in het *eigen* gebruik van de eindtermen hanteert, maar die actor kan tegelijkertijd vinden dat andere gebruiksperspectieven- en criteria ook van belang zijn. Zeker wanneer het gaat om de *ontwikkeling* van de eindtermen is het evident dat verschillende andere criteria en gebruikers in rekenschap worden gebracht. Hier gaat het echter alleen om de werking en het gebruik van de eindtermen.

⁴ Merk op dat de derde as van het democratisch debat en de politieke besluitvorming (zoals vermeld in de onderzoeksopzet en in de eerste – zie Bijlage 1 – en tweede heuristiek – zie Bijlage 3) hier niet weerhouden wordt. De reden is dat deze as vooral te maken heeft met de wijze waarop de eindtermen ontwikkeld worden



Figuur 2. Weergave van het werkingsmodel

en wie hier in naam waarvan de beslissingsbevoegdheid heeft. Aspecten van deze derde as zijn opgenomen in het randvoorwaarden en mogelijkhedenvoorwaarden van het werkingsmodel.

Verspreid over de polen van deze twee assen zijn er zeven actoren betrokken op de eindtermen. Zij zijn directe gebruikers van de eindtermen. Aan de bovenkant van de beleidsas staat de overheid als hoofactor. Deze is onderverdeeld in twee subactoren, met name AHOVOKS en de onderwijsinspectie. Aan de onderkant van de beleidsas verschijnen de scholen als tweede hoofactor. Deze actor is verder opgedeeld in drie subactoren, namelijk schoolbesturen en koepels, de schoolleiding en zorgteams. Op de pedagogisch–didactische as staat de actor leerkrachten aan de ene kant en de actor leerlingen aan de andere kant. Deze zijn niet verder in subactoren onderverdeeld.

Tabel 1. *Overzicht van de termen uit het werkingsmodel*

| TERMEN | DEFINIËRING |
|--------------------------------|--|
| actor | <i>gebruiker van de eindtermen (hoofactor met onderverdeling in subactoren)</i> |
| as(sen) | <i>structurele basisindeling van het model om de actoren te situeren: beleidsas (met de polen ‘overheid’ en ‘scholen’) en pedagogisch–didactische as (met de polen ‘leerkracht’ en ‘leerlingen’)</i> |
| gebruiksperspectief | <i>blik van waaruit een actor naar de eindtermen kijkt in het gebruik van die eindtermen</i> |
| gebruiskriterium | <i>criterium waaraan de eindtermen moeten voldoen voor een actor om die eindtermen doeltreffend te kunnen gebruiken</i> |
| mogelijkheidsvoorwaarde | <i>voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat er sprake is van eindtermen in het Vlaamse onderwijsbestel</i> |
| randvoorwaarde | <i>voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat er sprake is van functionerende eindtermen in het Vlaamse onderwijsbestel</i> |

De zeven actoren maken gebruik van de eindtermen. Voor een optimaal of doeltreffend gebruik moeten de eindtermen voor deze actoren aan een aantal criteria voldoen. Dit zijn de zogenaamde **gebruiskriteria** die elk een specifieke verwachting ten aanzien van de eindtermen uitdrukken. De focus in het model ligt op deze gebruikscriteria. Om de huidige werking en doeltreffendheid van de eindtermen in kaart te brengen, is het immers in eerste instantie relevant na te gaan aan welke criteria de eindtermen voor elk van deze actoren moeten voldoen.

Er zijn evenwel nog een aantal basisvoorwaarden die vervuld moeten zijn, wil men kunnen spreken van eindtermen in de Vlaamse onderwijscontext. Deze voorwaarden, met name **mogelijkheidsvoorwaarden** en **randvoorwaarden**, bevinden zich aan de zijkant van het model omdat ze niet op dezelfde hoogte staan als de gebruikscriteria. Om te kunnen spreken van functionerende eindtermen zijn er enerzijds juridisch-politieke mogelijkheidsvoorwaarden en anderzijds randvoorwaarden zoals adequate financiering en optimale professionaliteit. Deze gelaagdheid in het model drukt echter geen verschil uit in belangrijkheid. De gebruikscriteria verwijzen naar het directe gebruik van de eindtermen. De voorwaarden behoren tot de basisarchitectuur van de eindtermen in het Vlaamse onderwijsbestel die het gebruik van eindtermen mogelijk maakt.

3.1.1. Mogelijkheidsvoorwaarden

De twee mogelijkheidsvoorwaarden in het werkingsmodel verwijzen naar het juridisch-politieke kader dat een bestaansrecht geeft aan de eindtermen. Wanneer er met andere woorden niet aan deze mogelijkheidsvoorwaarden voldaan is, kunnen de eindtermen in wezen niet bestaan en kan er niet over hun werking en/of verwachtingen van de actoren worden gesproken. Na de onderstaande beschrijvingen geeft Tabel 2 een overzicht met beknopte definities van elk van de mogelijkheidsvoorwaarden.

3.1.1.1. Legaliteit

De mogelijkheidsvoorwaarde legaliteit vormt het absolute startpunt van de eindtermen. Pas wanneer eindtermen door het parlement aangenomen en door de Vlaamse regering bekrachtigd en afgekondigd worden, zijn ze decretaal vastgelegde minimumdoelen voor het onderwijs. Vanaf dit moment kunnen de eindtermen in werking treden en kunnen ze een betekenis krijgen voor de praktijk. Het is met andere woorden het Vlaams Parlement dat de uiteindelijk beslissing neemt over de inhoud en het statuut van de eindtermen, en bijgevolg een beslissende stem heeft in het in werking laten treden van de eindtermen.

De eindtermen voor de derde graad van het secundair onderwijs zijn in 2002 door het Vlaams Parlement goedgekeurd, en zijn in voege sinds het schooljaar 2004-2005.

Bron: De constructie van een peilingsinstrument Nederlands (lezen, luisteren, spreken) in de derde graad van het secundair onderwijs (aso, tso, kso) – Eindrapport, Gielen et al., 2010a, p. 1

3.1.1.2. Grondwettelijkheid

Eindtermen worden door de Raad van State afgetoetst aan de rechtsregels en door het Grondwettelijk hof aan de grondwet. Vanaf het Steinerarrest in 1996 is gebleken dat wanneer een klacht wordt ingediend ten aanzien van eindtermen, en deze ontvankelijk wordt verklaard, het verhaal voor de eindtermen onvermijdelijk stopt. Eindtermen moeten stroken met de vrijheid van onderwijs zoals die door de grondwet wordt gewaarborgd. Om te kunnen spreken van eindtermen is er dus naast de legaliteit ook nood aan grondwettelijkheid. Aangezien er naar aanleiding van het Steinerarrest een substitutieregeling is

Al van bij de goedkeuring van de eindtermen basisonderwijs ontstond er discussie over de vraag of dat wel echt 'minimale' doelstellingen waren. In 1996 vernietigde het toenmalig Arbitragehof (nu: Grondwettelijk Hof) het eindtermendecreet, onder meer omdat de overheid daardoor de vrijheid van onderwijs reduceerde tot een vrijheid van methode. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de in het decreet omschreven 'minimum'doelstellingen zo omvangrijk en gedetailleerd zijn dat scholen het eigen pedagogisch project niet langer kunnen realiseren. De Vlaamse Regering heeft de bezwaren toen opgevangen door een substitutieregeling in te voeren: scholen en koepels kregen de mogelijkheid om af te wijken van de eindtermen. Maar anno 2015 blijft de perceptie dat de overheid té gedetailleerd de inhoud van het onderwijs bepaalt. Ook al gebeurt dat in principe onrechtstreeks.

Bron: Eindtermen evalueren, bijsturen en reduceren (School + visie), Van den Brande, april-mei 2015, p. 3

uitgewerkt om af te wijken van de decretaal vastgelegde eindtermen, blijft de grondwettelijkheid van de eindtermen een wat dubbelzinnige aangelegenheid: enerzijds blijven de eindtermen rechtsgeldig en gehandhaafd maar anderzijds is er het oordeel dat er legitieme gronden zijn om van de decretaal vastgelegde eindtermen af te wijken.

Tabel 2. Definiëring van de mogelijkhedenvoorwaarden van het werkingsmodel

| MOGELIJKHEIDSVoorwaarden | DEFINIëRING |
|--------------------------|---|
| Legaliteit | <i>goedkeuring en bekrachtiging van de eindtermen als decretaal vastgelegde minimumdoelen</i> |
| Grondwettelijkheid | <i>toetsing van eindtermen aan rechtsregels en de grondwet (bv. via arrest)</i> |

3.1.2. Randvoorwaarden

Idealiter moet er aan een viertal randvoorwaarden voldaan zijn alvorens over een zinvolle werking van de eindtermen te spreken: representativiteit, financiering, volgtijdelijkheid, professionaliteit. Randvoorwaarden verwijzen naar wat logischerwijze volgt uit het bestaan van de eindtermen, en die dus vervuld moeten zijn om die eindtermen te laten functioneren. Na de onderstaande beschrijvingen wordt in Tabel 3 een overzicht gegeven van de definities van deze randvoorwaarden.

3.1.2.1. Representativiteit

Representativiteit is een randvoorwaarde die reeds speelt vanaf het ontstaan van de eindtermen. De eindtermen worden namelijk geacht uit te drukken wat de samenleving minimaal van het onderwijs verwacht. Eindtermen dienen met andere woorden een breed maatschappelijk draagvlak te hebben.

Representativiteit komt concreet tot uitdrukking in verschillende spelers in de samenleving die deelnemen aan maatschappelijke debatten en/of via allerlei kanalen hun (inhoudelijke) verwachtingen omtrent het onderwijs uiten. Vanzelfsprekend zullen beleidsmakers rekening houden met de mening en visie van deze spelers om via de eindtermen uitdrukking te geven aan maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het onderwijs.

Representativiteit kan verder gepreciseerd worden tot enerzijds een inhoudelijk luik waarbij het gaat om het toevoegen of veranderen van een inhoudelijk aspect van de eindtermen. Anderzijds kan er ook gesproken worden van inhoudelijk-procedurele representativiteit waar het gaat om het opzetten van verschillende initiatieven om verwachtingen uit de samenleving op het spoor te komen. Om te kunnen spreken over eindtermen is het met andere woorden nodig dat ze inhoudelijk representatief zijn enerzijds en een breed draagvlak hebben anderzijds.

Middelbare scholen zetten wel projecten op over verkeersveiligheid, maar die zijn vaak veel te vrijblijvend. Daarom pleiten wij [Vlaamse Stichting Verkeerskunde] ervoor om verkeersveiligheid op te nemen in de eindtermen voor het middelbaar onderwijs, mét bijbehorend examen.

Bron: 'Verkeerskennis moet in lespakket middelbaar', De Standaard, 2015

Na enkele van haar collega's roept nu ook Vlaams minister van Onderwijs Hilde Crevits (CD&V) de mening van de burger in. Vanaf vandaag zitten 24 ouders samen over wat leerlingen moeten kunnen en kennen in het middelbaar. Dat schrijven De Morgen en Het Laatste Nieuws op basis van een gesprek met de minister. (...) "Ze gaan zich concreet over twee vragen buigen", zegt Crevits. "Ten eerste: Welke vaardigheden, kennis en attitudes moeten jongeren hebben aan het einde van het middelbaar? En ten tweede: Hoe zorgen we ervoor dat jongeren tijdens en aan het einde van het secundair onderwijs juiste keuzes maken?"

Bron: Crevits laat zich door ouders adviseren over hervorming secundair onderwijs, Knack, 2015

Wanneer het gaat om de randvoorwaarde representativiteit zijn het Vlaams Parlement, maar ook de Vlaamse Onderwijsraad vanzelfsprekend belangrijke actoren of eindverantwoordelijken. Zij belichamen in zekere zin het belang om in respectievelijk de wetgeving en advisering de verhoudingen binnen en verwachtingen vanuit het maatschappelijke veld en het onderwijsveld op een adequate manier te vertegenwoordigen. Daarnaast speelt representativiteit ook een rol in de ontwikkelingsprocedure van eindtermen die binnen AHOVOKS wordt gehanteerd door het betrekken van verschillende stakeholders.

3.1.2.2. Financiering

Een andere voorwaarde voor de feitelijke werking van de eindtermen is dat de overheid het onderwijs van de nodige financiële middelen voorziet.⁵ Dat van scholen verwacht wordt dat ze de eindtermen realiseren, impliceert ook een financiering die hierop is afgestemd. Anders

De relatie tussen de overheid en de onderwijsinstellingen wordt geregeld door eindtermen. Het is omdat scholen de eindtermen realiseren, dat de overheid die scholen subsidieert of financiert.

Bron: Beleidsnota 2009-2014 onderwijs. Samen grenzen verleggen voor elk talent, Smet, 2009, p. 5

gesteld: indien eindtermen de minimale criteria zijn naar kwaliteitsvol onderwijs dan kunnen die eindtermen enkel functioneren indien de overheid hier ook financiële middelen tegenover plaatst (of in het geval van enkel erkende, en niet gefinancierde, scholen: dat deze scholen zelf over de financiële middelen beschikken om de eindtermen te realiseren).

3.1.2.3. Volgtijdelijkheid

AHOVOKS⁶ staat in voor de logische onderlinge afstemming van de eindtermen, die in het model aangeduid wordt met de randvoorwaarde volgtijdelijkheid. Deze randvoorwaarde houdt in dat de eindtermen zo geformuleerd en onderscheiden worden dat ze toelaten dat leerlingen kunnen doorstromen

[Naar aanleiding van lage peilingsresultaten PAV derde graad BSO]: Volgens nogal wat deelnemers is de opbouw over de verschillende graden heen niet duidelijk. Volgens hen zit er onvoldoende progressie in de eindtermen van de verschillende graden.

Bron: Project Algemene Vakken (PAV). Werkseminarie na de peiling, AKOV, 2015, p. 15

tussen en binnen onderwijsniveaus en –gehelen, alsook naar de arbeidsmarkt. Het behoort tot het systeem van eindtermen dat die goed op elkaar zijn afgestemd (bijvoorbeeld tussen basisonderwijs en secundair onderwijs).

3.1.2.4. Professionaliteit

Er zijn verschillende onderwijsprofessionals die met de eindtermen aan de slag gaan, zoals het schoolteam (waaronder leerkrachten, zorgcoördinatoren en directieleden), pedagogische begeleiders die schoolteams ondersteunen en inspecteurs. Dit impliceert natuurlijk dat ze dit doen met kennis van zaken of de nodige deskundigheid. De randvoorwaarde professionaliteit drukt uit dat eindtermen pas

“Om de nieuwe eindtermen goed te kunnen realiseren, moeten we als leerkracht de statistische kennis goed beheersen. Het is een goed idee om nascholingen in te richten waarin een zeer goede, misschien zelfs wiskundige basis gegeven wordt van de statistiek. Dan kunnen we beter anticiperen op de vragen van de leerlingen” [leerkracht Ingrid]

Bron: De vernieuwing van het statistiekonderwijs in Vlaanderen: percepties en betekenisgeving in het implementatieproces (Pedagogische Studiën), März, Vanhoof, Kelchtermans & Onghena, 2010, p. 146

⁵ Financiering wordt in dit rapport gebruikt in de algemene betekenis van “van de nodige financiële middelen voorzien” en dus niet in de technische betekenis van financiering als verschillend van subsidiëring.

⁶ Voordien AKOV: Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming.

kunnen functioneren wanneer scholen en andere actoren beschikken over een professioneel gevormd korps. Anders gezegd: om van functionerende eindtermen te kunnen spreken zijn er personen (actoren) nodig met een degelijke opleiding en voldoende engagement tot levenslange professionalisering. Hun professionaliteit moet afgestemd zijn op een optimaal gebruik van de eindtermen.

Tabel 3. *Definiëring van de randvoorwaarden van het werkingsmodel*

| RANDVOORWAARDEN | DEFINIËRING |
|---------------------------|--|
| representativiteit | <p><i>- inhoudelijk: eindtermen zijn inhoudelijk representatief voor maatschappelijke verwachtingen</i></p> <p><i>- inhoudelijk-procedureel: eindtermen hebben een breed maatschappelijk draagvlak</i></p> |
| financiering | <i>financieren van scholen is afgestemd op het kunnen realiseren van de eindtermen</i> |
| volgtijdelijkheid | <i>afstemmen van het geheel van eindtermen zodat eindtermen mogelijk maken dat leerlingen tussen en binnen onderwijsniveaus en -gehlen kunnen doorstromen</i> |
| professionaliteit | <i>deskundigheid van een personeelslid of andere actor laat toe de eindtermen te kunnen hanteren</i> |

3.1.3. Gebruiskriteria

De gebruikscriteria vormen de kern van het werkingsmodel. Zij geven weer welke actoren concreet met de eindtermen aan de slag gaan en wat ze concreet verwachten van de eindtermen om bruikbaar te zijn. De onderstaande criteria drukken dus uit waaraan eindtermen moeten beantwoorden vanuit een specifiek gebruiksperspectief. De gebruikscriteria worden een voor een toegelicht op basis van de assen van het model. Na deze toelichtingen geeft Tabel 4 een overzicht van de definities van elk gebruikscriterium.

3.1.3.1. Inschaalbaarheid

Bovenaan de beleidsas wordt door de actor overheid en meer specifiek vanuit de subactor AHOVOKS op drie verschillende manieren gebruik gemaakt van de eindtermen. Het eerste gebruikscriterium dat zij hanteren is inschaalbaarheid. In het kader van het opstellen van een kwalificatiestructuur moeten onderwijskwalificaties (en beroepskwalificaties) ingeschaald worden in een kwalificatieraamwerk (bestaande uit niveaus en niveaudecriptoren, waarbij deze laatste verwijzen naar de karakteristieken van de competenties voor een kwalificatie op een bepaald niveau). Hieraan gerelateerd is er een afstemming tussen de kwalificatiestructuur en de opleidingenstructuur. Het gebruikscriterium inschaalbaarheid doelt op het plaatsen van eindtermen volgens onderwijsvorm en onderwijsniveau binnen een

De kwalificatiestructuur bevat een beschrijving en ordening van de beroepskwalificaties en de onderwijskwalificaties in acht niveaus. Opleidingen die tot dezelfde kwalificatie leiden zijn gelijkwaardig, ongeacht waar ze werden verworven. Bepalend is de kwalificatie waartoe de opleidingen leiden. Meer nog, de kwalificatiestructuur maakt duidelijk hoe deelcertificaten zich verhouden tot de kwalificatiebewijzen. De kwalificatiestructuur ondersteunt een competentiegericht onderwijs en competentiegerichte training en opleiding door de kwalificaties in competenties te beschrijven. Zo opent ze mogelijkheden voor het bepalen van verkorte trajecten op basis van verworven competenties. De beroepscompetentieprofielen die de sociale partners ontwikkelen, zullen de basis leveren om beroepskwalificaties te maken. Door de beroepsgerichte opleidingen daarop af te stemmen, zullen ze aansluiten bij de behoeften op de arbeidsmarkt. De samenwerking tussen alle betrokken actoren is van cruciaal belang bij het uittekenen van de Vlaamse kwalificatiestructuur.

Bron: Beleidsnota 2009–2014 onderwijs. Samen grenzen verleggen voor elk talent, Smet, 2009, p. 32

opleidingenstructuur, en het verwijst naar het kunnen inschalen van onderwijskwalificaties die mede opgebouwd zijn uit eindtermenpakketten (en voor het beroepsonderwijs zijn hier ook beroepskwalificaties van belang). Dit betekent dat de eindtermen op de één of andere manier gerelateerd moeten kunnen worden aan de niveaudecriptoren van het kwalificatieraamwerk.

3.1.3.2. Vergelijkbaarheid

Vergelijkbaarheid is een tweede gebruikscriterium gehanteerd door AHOVOKS, en is onlosmakelijk verbonden met het criterium inschaalbaarheid. Uitgangspunt is de Vlaamse kwalificatiestructuur en de (deels) daaraan gekoppelde opleidingenstructuur. Zoals gesteld zijn de onderwijskwalificaties onder meer opgebouwd uit eindtermenpakketten die voor de betrokken actoren ook transparant en onderling vergelijkbaar moeten zijn. De eindtermen – die mede de basis vormen voor onderwijskwalificaties – moeten ook voldoende transparant zijn om diploma's, Elders Verworven Competenties, opleidingen en instellingen te kunnen vergelijken en hun gelijkwaardigheid te kunnen beoordelen en garanderen. Inschaalbaarheid van onderwijskwalificaties – en dus ook van eindtermen

– fungeert hier als een voorwaarde voor vergelijkbaarheid.⁷ Omwille van hun onderlinge verwevenheid zullen de gebruikscriteria inschaalbaarheid en vergelijkbaarheid in het vervolg van het rapport steeds samen worden besproken.⁸

3.1.3.3. Toetsbaarheid

Een derde criterium dat voor AHOVOKS voorop staat is de toetsbaarheid van de eindtermen. Vanuit AHOVOKS is het belangrijk dat er aan de hand van de eindtermen getoetst wordt of (het merendeel van) de leerlingen de eindtermen bereiken. Vanuit dit gebruiksperspectief moeten eindtermen dus toetsbaar zijn. Die toetsbaarheid krijgt concreet vorm in de peilingsproeven uitgevoerd door het Steunpunt Toetsontwikkeling en Peilingen (KU Leuven). Een peiling tracht een beeld te schetsen van

De Vlaamse overheid wil met peilingen de realisatie van de minimumdoelen op systeemniveau nagaan. Een peiling behelst de afname van toetsen over bepaalde eindtermen in een representatieve steekproef van scholen. Peilingen leveren op Vlaams niveau objectieve en betrouwbare informatie over de mate waarin de leerlingen de getoetste eindtermen of ontwikkelingsdoelen bereiken. Dat laat toe een grondige analyse te maken van de sterke en zwakke punten in het onderwijsaanbod en daaruit lessen te trekken. De peilingresultaten worden ook gebruikt bij een evaluatie en eventuele aanpassing van eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

Bron: Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Rekenhof, 2011, p. 50-51

de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs zodat deze kwaliteit op systeemniveau geëvalueerd, bewaakt en verbeterd kan worden (Vlaamse overheid, 2015b). Dit betekent dat het mogelijk moet zijn om peilingsvragen en –toetsen op te stellen op basis van de eindtermen, of dat men eindtermen optimaal in toetsvragen moet kunnen vertalen.

3.1.3.4. Evalueerbaarheid

Vanuit het beleidsperspectief van de overheid is er tot slot de subactor onderwijsinspectie die evalueerbaarheid van eindtermen centraal stelt. Voor de inspectie moeten eindtermen eerst en vooral bruikbaar zijn voor de evaluatie van scholen.

Het themadecreet dat op 18 januari 2002 een vrij woelige periode van publiek debat over einddoelen afsloot, stelde zeer duidelijk dat de einddoelen moesten functioneren als kader voor de doorlichting van een school als organisatie.

Bron: Samen vorm geven aan een geactualiseerd beleidskader voor eindtermen, leerplannen en kwaliteitstoezicht. Oriënterend advies, Vlor, 2015b, p. 11

Het evalueerbaar zijn van de eindtermen betekent concreet dat ze moeten kunnen fungeren als referentiekader voor de schooldoorlichtingen. In vergelijking met de toetsbaarheid gaat het bij

⁷ Uit het bronnenonderzoek bleek dat fragmenten waarin termen als competenties, kwalificatie(structuur) en gelijkwaardigheid uitdrukkelijk opdoken meestal gingen om de criteria inschaalbaarheid en vergelijkbaarheid.

⁸ Merk op dat beide criteria zich tot op zekere hoogte situeren op de grens van het huidige werkingsmodel van de eindtermen. Verwacht kan worden dat beide criteria gaan behoren tot de randvoorwaarden van eindtermen. De vraag is in dat geval natuurlijk welke verwachtingen vanuit de Vlaamse kwalificatiestructuur (en het gehanteerde raamwerk met de niveau-descriptoren voor competenties) en/of de opleidingenstructuur uitgaan naar het statuut en de vorm (en eventueel ook de inhoud, voor zover het gaat over bijvoorbeeld het beroepsonderwijs) van de eindtermen. Het is ook om die reden dat in de scenario's in dit rapport beide criteria niet worden meegenomen.

evalueerbaarheid niet om het meten van de minimale (inhoudelijke) onderwijskwaliteit op systeemniveau. Vanuit het perspectief en het mandaat van de inspectie gaat het om het kwalitatief beoordelen van minimale inhoudelijke onderwijskwaliteit op schoolniveau (en eventueel ook om daarmee een beeld te krijgen van het gehele Vlaamse onderwijs). Naast doorlichtingen geeft de onderwijsinspectie op basis van de eindtermen ook een advies over de goedkeuring van leerplannen opgesteld door schoolbesturen of koepelorganisaties. Van de leerplannen wordt verwacht dat de eindtermen er op een herkenbare manier in zijn opgenomen.

3.1.3.5. Operationaliseerbaarheid

Aan de andere zijde van de beleidsas situeren zich de schoolactoren die elk gebruik maken van eindtermen in het kader van het schoolbeleid. De subactor schoolbesturen en koepels verwacht dat de eindtermen van die aard zijn dat ze geoperationaliseerd of geïntegreerd kunnen worden in de leerplannen die vanuit het eigen (school)project worden ontwikkeld. Dit wil

De formulering van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen is meestal abstract. Het komt de scholen toe ze verder uit te schrijven en te concretiseren in leerplannen. In de praktijk ontwikkelen de onderwijskoepels en het gemeenschapsonderwijs meestal de leerplannen. De ontwikkelingsdoelen en eindtermen moeten er op herkenbare wijze in zijn verwerkt, met uitzondering van de leergebied- en vakoverschrijdende doelen.

Bron: Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Rekenhof, 2011, p. 23

zeggen dat de eindtermen of vertalingen ervan een plaats moeten kunnen krijgen in concrete leerplannen en leerplandoelstellingen, maar ook in procedures en criteria voor attestering en diplomering. Met andere woorden: vanuit hun gebruiksperspectief moeten de eindtermen ingepast kunnen worden in de (ontwikkeling van) leerplannen en in de concrete evaluatieprocedures en instrumenten (tenzij er sprake is van de uitzonderingsprocedure). Dit raakt natuurlijk ook aan het criterium van de evalueerbaarheid: de eindtermen moeten op een herkenbare wijze verwerkt of vertaald zijn in de leerplannen zodat de onderwijsinspectie de leerplannen kan goedkeuren voor gebruik door scholen (in functie van erkenning).

3.1.3.6. Realiseerbaarheid

De subactor schoolleiding gaat met de eindtermen om in het kader van het interne kwaliteitsbeleid en de kwaliteitszorg van de school. Vanuit dit gebruiksperspectief van de schoolleiding staat de realiseerbaarheid van de eindtermen als criterium voorop. Dit wil zeggen dat het van belang is voor de school dat eindtermen in de concrete schoolcontext te

Sinds het schooljaar 2008-2009 stelt de overheid van een aantal peilingen parallelversies beschikbaar aan de scholen. Die kunnen zij op het einde van een schooljaar afnemen bij hun leerlingen. Een parallelversie meet exact hetzelfde als een peiling, maar bestaat uit andere opgaven. Zo kunnen scholen die dat wensen, bij hun leerlingen betrouwbare en valide toetsen afnemen om zichzelf te toetsen op het behalen van een aantal eindtermen.

Bron: Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Rekenhof, 2011, p. 19-20

realiseren zijn bij de leerlingen. In dit kader van kwaliteitszorg spelen naast de leerplannen ook de schoolwerkplannen een rol. Daarnaast kunnen ook de paralleltoetsen die door de overheid worden aangereikt een instrument zijn om zicht te krijgen op de feitelijke realisatie van de eindtermen in de eigen school en om het schoolbeleid bij te sturen.

3.1.3.7. Differentieerbaarheid

Een laatste criterium dat aan de onderzijde van de beleidsas speelt, is het criterium differentieerbaarheid van de subactor zorgteams (maar mogelijk ook andere actoren binnen of buiten de schoolomgeving). Dit gebruikscriterium impliceert dat de eindtermen maximaal afgestemd kunnen worden op de diversiteit van de leerlingenpopulatie binnen een klas of school. Differentiatie is natuurlijk een erg breed begrip. Er zijn verschillende motieven om te differentiëren: rekening houden met verschillen tussen leerlingen die te maken hebben met ‘interesse’ of ‘belangstelling’, met ‘leerstatus’ of met ‘leerprofiel’ (Struyve, 2015). In het onderwijs bestaan er ook verschillende modaliteiten voor differentiatie: bijvoorbeeld op basis van leertijd, op basis van werkvormen, op basis van (al dan niet permanente) niveaugroepen, maar ook op basis van welke doelen te realiseren en/of het beheersingsniveau. Hier gaat het enkel om differentiatie op het niveau van de doelen (doeldifferentiatie): kunnen of moeten de eindtermen naar inhoud of naar niveau toe aangepast worden aan specifieke leerlingenkarakteristieken? Vanuit dit perspectief op differentiatie is het met andere woorden de bedoeling dat eindtermen maximaal af te stemmen zijn op verschillen tussen leerlingen, en meer bepaald vanuit de visie dat niet alle

Van de Vlaamse leerlingen beheerst 76% de eindtermen over het raadplegen van referentiewerken, 45% die over het raadplegen van tabellen en grafieken, 60% die over het structureren van verbale informatie en 46% die over het raadplegen van plannen, tekeningen en kaarten. Voor het raadplegen van tabellen en grafieken en plannen, tekeningen en kaarten is er een significante achteruitgang van respectievelijk 5% en 11% ten opzichte van de resultaten van de peiling in 2004. Voor het raadplegen van referentiewerken bleven de resultaten stabiel.

Bron: Peiling informatieverwerving en –verwerking in de eerste graad van het secundair onderwijs (Astroom) – Eindrapport, Van Nijlen et al., 2012a, p.115

leerlingen alle inhouden/eindtermen moeten leren en/of niet alle leerlingen eindtermen op eenzelfde niveau van beheersing moeten bereiken. Het is natuurlijk zo dat de huidige eindtermen allerhande vormen van binnenklasdifferentiatie toelaten, maar ook al een vorm van doeldifferentiatie toestaan (namelijk uitbreiding of verdieping ten aanzien van de minimale eindtermen in de leerplannen).⁹ Echter, vertrekken vanuit differentiatie ‘in’ eindtermen zelf zal

⁹ Daarnaast is het natuurlijk zo dat er differentiatie is naar de inhoud en het niveau van de eindtermen afhankelijk van bijvoorbeeld de onderwijsstromen in de eerste graad (A- en B-stroom) of de onderwijsvormen in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs. Op dit punt zijn de eindtermen een afspiegeling van een structurele differentiatie in het onderwijssysteem. Deze specifieke samenhang tussen de onderwijsstructuur en vaste onderscheidingen binnen de eindtermen is natuurlijk niet onbelangrijk. Hier gaat de aandacht echter enkel uit naar de mogelijkheid tot flexibele doeldifferentiatie binnen de onderscheiden eindtermen.

wellicht betekenen dat die eindtermen een ander statuut krijgen: het zijn niet langer de minimale doelen met een niveaubepaling die voor alle leerlingen (binnen bepaalde onderwijsniveaus, -stromen of graden) gelden, maar ze krijgen bijvoorbeeld het statuut van algemene kern/ontwikkelingsdoelen waarbinnen verschillende niveaus van beheersing onderscheiden en erkend worden.

3.1.3.8. Hanteerbaarheid

De ene pool van de pedagogisch–didactische as wordt ingenomen door de actor leerkrachten. Zij dienen eindtermen, of vertalingen ervan zoals leerplannen, handboeken en handleidingen, te hanteren in de dagelijkse klaspraktijk. Dit betekent dat bekeken vanuit hun gebruiksperspectief de

Bestaat er een recept voor ‘goede’ herinneringseducatie? Hoe kan herinneringseducatie in de lerarenopleiding aan bod komen? Kan ik films of muziek gebruiken om met mijn leerlingen aan herinneringseducatie te doen en hoe pak ik dat aan? Wat betekent de herziening van de vakoverschrijdende eindtermen voor mij als aanbieder?

Bron: Nieuwsbrief Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (editie 26), POV, 2010b

hanteerbaarheid van eindtermen centraal staat. Anders gezegd: eindtermen moeten in de klas, via concrete plannen en didactisch materiaal, gehanteerd kunnen worden zodat aan het realiseren van deze eindtermen gewerkt kan worden.

3.1.3.9. Leerbaarheid

Aan de andere kant van de pedagogisch–didactische as staat de actor leerlingen die de leerbaarheid centraal stelt. Dit criterium drukt uit dat leerlingen de eindtermen moeten kunnen leren. Via hun leerresultaten, en aan de hand van een examen of toets, kan dan worden beoordeeld of ze de eindtermen al dan niet hebben bereikt. Natuurlijk zijn leerlingen geen actieve ‘gebruikers’ van de eindtermen. Eindtermen worden door andere actoren gebruikt om hen iets te

Op 11 juni 2014 maakte de overheid de resultaten van de peiling PAV in het zesde jaar bso bekend. Hieruit bleek dat nog geen 40 procent van de leerlingen uit het tweede jaar van de derde graad bso de eindtermen voor functionele leesvaardigheid (38%), functionele luistervaardigheid (39%) en functionele rekenvaardigheid (39%) haalde. Voor functionele informatieverwerking en –verwerking was het resultaat met 62 percent iets beter. (...) Een aantal deelnemers merkt op dat niet enkel de leerlingen met de vinger gewezen moeten worden. Je kan de kenmerken van de leerlingen niet veranderen. Ze zouden eigenlijk de basis moeten vormen bij het formuleren van de eindtermen.

Bron: Project Algemene Vakken (PAV). Werkseminarie na de peiling, AKOV, 2015, p. 6/10

laten leren. Het gaat hier dus om het perspectief van de leerling en meer bepaald het belang dat leerlingen hebben bij al dan niet leerbare eindtermen. Vanzelfsprekend is die leerbaarheid – en het perspectief van de leerlingen – voor alle andere actoren van belang, en wellicht wil iedereen eindtermen die ook leerbaar zijn. Voor die andere actoren is het leren van de leerling dus iets dat ze expliciet of impliciet nastreven in het gebruik dat ze maken van de eindtermen. Maar leerbaarheid is geen direct gebruikscriterium vanuit het gebruiksperspectief van die andere actoren.

Tabel 4. *Definiëring van de gebruikscriteria van het werkingsmodel*¹⁰

| GEBRUIKSCRITERIA | DEFINIËRING |
|---------------------------------|--|
| inschaalbaarheid | <i>vanuit AHOVOKS: eindtermen (als onderdeel van onderwijskwalificaties) kunnen plaatsen in opleidingsstructuur en inschalen in kwalificatiestructuur</i> |
| vergelijkbaarheid | <i>vanuit AHOVOKS: transparante eindtermen in functie van onderlinge vergelijkbaarheid</i> |
| toetsbaarheid | <i>vanuit AHOVOKS: eindtermen zijn bruikbaar om te toetsen op systeemniveau (bv. via peilingen)</i> |
| evalueerbaarheid | <i>vanuit inspectie: kunnen beoordelen van scholen op basis van een evaluatie van eindtermen (bv. via doorlichtingen) en kunnen adviseren over leerplannen op basis van eindtermen</i> |
| operationaliseerbaarheid | <i>vanuit schoolbesturen en koepels: eindtermen kunnen vertalen in concrete materialen (bv. leerplannen) en eindtermen herkenbaar kunnen verwerken in leerplannen</i> |
| realiseerbaarheid | <i>vanuit de schoolleiding: eindtermen zijn realiseerbaar in de schoolcontext (bv. schoolwerkplan, paralleltoetsen, deliberatie)</i> |
| differentieerbaarheid | <i>vanuit de zorgteams: eindtermen laten doeldifferentiatie toe op basis van de diversiteit in de leerlingenpopulatie</i> |
| hanteerbaarheid | <i>vanuit de leerkrachten: eindtermen zijn hanteerbaar in de dagelijkse klaspraktijk (bv. via handboeken)</i> |
| leerbaarheid | <i>vanuit de leerlingen: eindtermen zijn effectief leerbaar (bv. leerresultaten)</i> |

¹⁰ Tussen haakjes wordt telkens aangegeven in welke instrumenten de gebruikscriteria in de praktijk zijn ingebed.

3.2. Spanningen in het werkingsmodel

Het werkingsmodel laat enerzijds zien dat er tal van actoren zijn die de eindtermen gebruiken. Anderzijds toont het ook dat die actoren willen dat de eindtermen aan uiteenlopende criteria voldoen om voor hen – en dus vanuit hun gebruiksperspectief – doeltreffend te zijn. Verschillende verwachtingen en criteria ten aanzien van één instrument kunnen natuurlijk voor spanningen zorgen. Het kan zijn dat de huidige eindtermen niet of onvoldoende doeltreffend zijn voor een bepaalde gebruiker. Maar het kan ook zijn dat wat bruikbare eindtermen zijn vanuit het perspectief van één actor niet overeenkomt met wat bruikbaar is vanuit een ander perspectief. De term “spanningen” verwijst hier dus niet in eerste instantie naar conflicten tussen actoren (bijvoorbeeld tussen schoolbesturen en de inspectie). Al kunnen die er natuurlijk wel zijn. De spanningen hebben allereerst betrekking op het feit dat de huidige eindtermen voor verschillende zaken gebruikt worden, en dat hun doeltreffendheid beoordeeld wordt aan de hand van verschillende criteria. Het zijn deze criteria die mogelijk onverzoenbaar zijn en bijgevolg tot spanningen kunnen leiden. In dit tweede onderdeel van het resultatenhoofdstuk worden deze spanningen binnen het werkingsmodel toegelicht. Maar het is belangrijk om eerst kort even in te gaan op de wijze waarop deze spanningen werden geïnventariseerd.

Gezien dit onderzoek een reviewstudie is die zich beperkt tot literatuur en andere schriftelijke bronnen kan er geen uitspraak gedaan worden over de feitelijke ervaring van spanningen bij actoren en ook niet over welke spanningen in het gebruik van de eindtermen veel dan wel weinig voorkomen. De spanningen tussen gebruikscriteria hebben we daarentegen afgeleid uit discussies, vragen, commentaren en bezorgdheden zoals die in gepubliceerd tekstueel materiaal rond de eindtermen opduiken. De criteria van het werkingsmodel functioneerden met andere woorden als een heuristiek om in die discussies, vragen en bezorgdheden op zoek te gaan naar spanningen tussen gebruikscriteria. De volgende vraag was derhalve leidraad voor deze interpretatie: indien er een discussie is rond de doeltreffendheid van eindtermen, vanuit welk gebruiksperspectief en aan de hand van welk gebruikscriterium worden de huidige eindtermen dan beoordeeld? De vraag maakt meteen duidelijk dat spanningen zich kunnen afspelen op twee niveaus. Enerzijds zijn er zogenaamde *interne* spanningen. Dit zijn spanningen tussen hoe een actor de eindtermen (vanuit zijn criterium) wil of zou willen gebruiken en hoe de eindtermen vandaag feitelijk zijn. Het zijn spanningen die op de één of andere manier signaleren dat de huidige eindtermen voor een bepaalde actor niet optimaal zijn. Anderzijds zijn er *externe* spanningen. Hierbij draait het om spanningen die voortkomen uit het feit dat de criteria die door één actor naar voren worden geschoven in spanning staan met de criteria die een andere gebruiker hanteert om de doeltreffendheid van eindtermen te beoordelen.

De inventarisatie van de spanningen die we hier rapporteren, vertrekt vanuit een bronnenonderzoek (voor een uitvoerige toelichting: zie Bijlage 4.1.). Centraal hierin stond een zoekstrategie om bronnenmateriaal (tijdschriften, rapporten, kranten, ...) op het spoor te komen waarin een discussie over de eindtermen aan bod komt. Hierbij werd rekening gehouden met maximale diversiteit in soorten bronnen. Criterium voor die diversiteit was dat de bronnen de verschillende actoren voldoende representeren (zowel bronnen die eerder gerelateerd zijn aan de overheid, als aan leerkrachten, aan schoolbesturen etc.). Omdat het onderzoek zich richt op de actuele werking van de eindtermen – en rekening houdend met de tijdsbeperking eigen aan dit onderzoek – werden bronnen geïnventariseerd voor de periode 2010-2015. In het bronnenmateriaal werden vervolgens specifieke teksten, artikels of documenten geselecteerd die handelen over de eindtermen en meer bepaald ook over het gebruik van de eindtermen. De laatste stap bestond erin om in dit tekstmateriaal op zoek te gaan naar die tekstfragmenten die op een voldoende sprekende manier aspecten van de eindtermen ter discussie stellen, bevragen of becommentariëren. Deze fragmenten zijn niet exhaustief. Hier werd allereerst getracht inhoudelijke diversiteit na te streven (tot op het punt van saturatie). Het is deze selectie van tekstfragmenten die tenslotte het vertrekpunt vormde om uit te zoeken of en welke gebruikscriteria (uit het werkingsmodel) in discussie worden gebracht.

Opnieuw is het belangrijk te onderstrepen dat de spanningen waarover dit onderzoek rapporteert niet gebaseerd zijn op een directe empirische vaststelling. Conform de opdracht van dit onderzoek zijn het spanningen zoals – en voor zover – ze in geschreven materiaal aan bod komen. Precies omwille van deze methodologische beperking is er voor gekozen om ook interne en externe spanningen op te nemen die redelijkerwijze op basis van het werkingsmodel van de eindtermen kunnen worden verwacht maar waarvoor er geen schriftelijke evidentie is gevonden. Redelijkerwijze betekent in deze context dat door deductie, en rekening houdend met bepaalde ontwikkelingen in het Vlaamse onderwijslandschap, mogelijke spanningen kunnen worden afgeleid: ‘stel dat een gebruiker criterium X hanteert en een andere gebruiker vooral vasthoudt aan criterium Y, welke spanning kunnen we dan logischerwijze verwachten.’ Het gaat hier om ‘mogelijke’ spanningen in de betekenis dat verwacht kan worden dat deze spanningen ook effectief aanwezig zijn of kunnen gaan opduiken in de Vlaamse onderwijsveld.

Zoals gesteld, doet dit onderzoek geen uitspraak over welke discussies over de eindtermen het meest voorkomen of over wat het relatieve belang is van bepaalde spanningen. De opzet daarentegen is om allereerst te verduidelijken hoe de eindtermen vandaag functioneren, door wie ze en vanuit welk perspectief ze worden gebruikt en waar zich overal in het gebruik en in de werking spanningen (kunnen) voordoen. Eerder dan een gerichtheid op dominante conflicten rondom de eindtermen gaat het om een poging om zo exhaustief en minutieus mogelijk spanningsvelden in

kaart te brengen. Het gevolg van deze insteek is natuurlijk dat het grote aantal spanningen waarover gerapporteerd wordt meteen de indruk kan wekken dat de huidige eindtermen helemaal niet goed functioneren. Een dergelijke evaluatieve uitspraak is echter niet gerechtvaardigd want een evaluatie hangt onder andere af van welke gebruikscriteria men legitiem acht en welke spanningen men derhalve als problematisch ziet en welk niet.

Het is belangrijk erop te wijzen dat in de rapportage van spanningen er niet voor gekozen is om alle spanningen te onderbouwen via tekstfragmenten. Dit heeft twee redenen. Een eerste reden is dat een aantal spanningen logische afleidingen zijn en er dus geen tekstfragmenten voorhanden zijn. De tweede, en de belangrijkste reden, is dat de leesbaarheid van de rapportage voorop staat. De rapportage heeft noodgedwongen de vorm van een opsomming: per gebruikscriterium worden de interne en externe spanningen weergegeven. Telkens ook nog een uitgebreid citaat toevoegen zou de tekst onleesbaar maken. Om die reden is er voor gekozen om te werken met illustratieve en exemplarische tekstfragmenten: deze fragmenten illustreren een aspect van de spanning en geven zo een indicatie van hoe er over de eindtermen gesproken en gediscussieerd wordt. De opgenomen tekstfragmenten vatten met andere woorden niet de besproken spanningen samen.

Tot slot moet vermeld worden dat de rapportage zich beperkt tot de spanningen binnen het werkingsmodel. De spanningen rondom de rand- en mogelijksvoorwaarden komen niet aan bod. Uit de analyse van de bronnen kwamen wat dit betreft wel enkele opvallende observaties naar voren. Er doen zich, ten eerste, geen spanningen voor bij de mogelijksvoorwaarden legaliteit en grondwettelijkheid. Dat er zich hieromtrent geen spanningen toonden in de fragmentanalyse is een duidelijke indicatie dat niemand het bestaansrecht van eindtermen als zodanig ter discussie stelt. Wel is het van belang hier het zogenaamde Steinerarrest in herinnering te brengen. Als gevolg hiervan is er een substitutieregeling uitgewerkt waardoor scholen kunnen werken met alternatieve eindtermen. De tweede opvallende observatie is dat er ook geen spanningen zichtbaar zijn geworden omtrent de randvoorwaarde representativiteit. Blijkbaar is er een consensus dat de eindtermen een maatschappelijke uitdrukking zijn van verwachtingen naar het onderwijs toe, en dat die maatschappelijke verwachtingen zich via de eindtermen naar het onderwijs vertalen.

Bij de randvoorwaarden van professionaliteit, financiering en volgtijdelijkheid zijn echter wel spanningen teruggevonden. Net als representativiteit drukken ook deze randvoorwaarden uit waaraan moet voldaan zijn om over een zinvol systeem van eindtermen te kunnen spreken. De spanningen rond deze drie randvoorwaarden geven aan waar niet voldaan is aan de voorwaarden rond professionaliteit, financiële middelen en optimale afstemming om de eindtermen te laten functioneren of te gebruiken. In de peilingsrapporten (Van Nijlen et al., 2012a; 2012b; 2013a) is er bijvoorbeeld evidentie te vinden die erop wijst dat de deskundigheid (en meer bepaald de

vooropleiding) van leerkrachten beter afgestemd zou kunnen worden op een optimale realisatie van de eindtermen. Zo wijst Van Dooren bijvoorbeeld op het gebrek aan duidelijke leerlijnen tussen het basis- en secundair onderwijs als mogelijke oorzaak voor de lage peilingsresultaten wiskunde in de tweede graad secundair onderwijs (*Bergaf na de basisschool*, 2011; Van Nijlen et al., 2012b). Anders gezegd: een gebrek aan afstemming tussen onderwijsniveaus zorgt er (mogelijkerwijze) voor dat de leerbaarheid van eindtermen in het gedrang komt (volgtijdelijkheid). Daarnaast wijst het Christelijk Onderwijzersverbond (COV) er op dat een vermindering van de werkingsmiddelen met 2,24% een zware impact heeft op de mogelijkheden van onderwijsinstellingen om hun kernopdrachten te realiseren (Lavrysen, 2015). Een inperking van middelen zet met andere woorden de mogelijke werking van de eindtermen op het spel (financiering). Tot slot komt naar aanleiding van de lage peilingsresultaten Project Algemene Vakken (PAV) naar voren dat PAV-leerkrachten vaak een talige of menswetenschappelijke opleiding hebben in plaats van een wetenschappelijke opleiding. Hierdoor is het voor deze leerkrachten niet altijd evident de eindtermen rond functionele rekenvaardigheid te hanteren in de klas en te realiseren bij leerlingen (AKOV, 2015). De juiste leerkracht op de juiste plaats is dus een belangrijke voorwaarde opdat de eindtermen zouden functioneren zoals initieel de bedoeling is. Een beperkt of niet afgestemde professionaliteit van leerkrachten (en andere teamleden) zet een zinvolle werking van de eindtermen op het spel (professionaliteit).

In wat volgt zijn dergelijke spanningen rond de randvoorwaarden niet opgenomen omdat deze spanningen niets zeggen over het statuut en de vorm van de eindtermen als dusdanig. Anders nog: deze spanningen vragen eventueel om een aanpassing van de randvoorwaarden (bijvoorbeeld een optimale financiering of een aangepaste opleiding voor leerkrachten) maar niet noodzakelijk om aanpassing van het statuut en de vorm van de eindtermen. De overige in de bronnen gevonden betwistingen, bemerkingen en bezorgdheden verwijzen naar (mogelijke) spanningen die zich situeren rondom de werking van de eindtermen zelf en gaan op de één of andere manier telkens over de mate van doeltreffendheid van de huidige eindtermen. Al deze spanningen zullen in wat volgt worden beschreven.

3.2.1. Inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid

3.2.1.1. Interne spanningen

De criteria inschaalbaarheid en vergelijkbaarheid stellen de vraag of de eindtermen (als onderdeel van onderwijskwalificaties) in te schalen zijn in een opleidingsstructuur en inpasbaar zijn binnen de kwalificatiestructuur. Bij de vraag of de huidige eindtermen hier inderdaad geschikt voor zijn, komen twee mogelijke spanningen naar boven. Enerzijds toont zich een mogelijke spanning rond de huidige eindtermen die geformuleerd worden in termen van kennis, vaardigheden en attitudes en de kwalificatieniveaus (en niveaudecriptoren) die uitgedrukt worden in termen van competenties. Een

competentie verwijst volgens het *Decreet betreffende de kwalificatiestructuur* van 2009 naar “De bekwaamheid om kennis, vaardigheden en attitudes in het handelen geïntegreerd aan te wenden voor maatschappelijke activiteiten. In het hoger onderwijs worden competenties domeinspecifieke leerresultaten genoemd.” (Art. 2, 6°). De huidige eindtermen geven momenteel geen beschrijving van die bekwaamheid in functie van maatschappelijke activiteiten. De tweede mogelijke spanning sluit hier bij aan en heeft te maken met de doelgerichtheid die besloten ligt in de manier waarop de huidige eindtermen worden opgevat en de focus op resultaten (en verifieerbare bekwaamheden) die kenmerkend is voor de kwalificatiestructuur (hetgeen bovendien op een specifieke manier speelt voor het beroepsonderwijs en de rol van beroepskwalificaties in die context). De huidige eindtermen hebben met andere woorden niet het statuut van leerresultaten op het niveau van de leerlingen, waardoor een mogelijke spanning kan ontstaan met de logica die inherent is aan de kwalificatiestructuur.

3.2.1.2. Externe spanningen

Naast de interne spanningen staan inschaalbare en vergelijkbare eindtermen (voor zover er een impact is van de logica van leerresultaten) met drie andere gebruikscriteria in spanning. De eerste externe spanning treedt op tussen eindtermen die het statuut krijgen van eenduidige leerresultaten (al dan niet in de vorm van competenties of bekwaamheden) en de vraag naar gedifferentieerde doelen. Hier is er dus een conflict met de vraag naar **differentieerbare** eindtermen. Er wordt gesignaleerd dat het moeilijk is om te werken met doeldifferentiatie wanneer de focus en de nadruk tegelijkertijd ligt op het behalen van leerresultaten. De tweede mogelijke externe spanning bevindt zich tussen eindtermen die het statuut krijgen van leerresultaten en het handelingsrepertoire van leerkrachten. Leerkrachten kunnen met andere woorden een spanning ervaren tussen de pedagogische en methodische vrijheid die ze nodig hebben enerzijds (**hanteerbaarheid**) en het gericht moeten zijn op leerresultaten anderzijds. Een laatste mogelijke externe spanning heeft te maken met de inperking van de ruimte voor operationalisering van eindtermen in de leerplannen (**operationaliseerbaarheid**) indien de eindtermen het statuut krijgen van eenduidig te verifiëren leerresultaten (en eventueel in de vorm van competenties). Anders gezegd, leerplanmakers kunnen een spanning ervaren indien de logica van de leerresultaten (die eigen is aan het kwalificatieraamwerk) ook moet worden doorgetrokken naar de leerplannen waaraan ze vanuit een eigen methode en visie vorm geven.

3.2.2. Toetsbaarheid

3.2.2.1. Interne spanningen

Het criterium toetsbaarheid wil dat de eindtermen kunnen worden getoetst, bijvoorbeeld via peilingen. Bij de vraag of de huidige eindtermen hiervoor kunnen worden gebruikt, komen twee interne spanningen naar voren. Enerzijds blijken de huidige abstract geformuleerde eindtermen moeilijk werkbaar bij het opstellen van peilingstoetsen. Voor die toetsing is immers eerst nog een concrete(re) herformulering nodig. Anderzijds treedt een spanning op omwille van het feit dat de huidige

Bij het bestuderen van de eindtermen werden een aantal vaststellingen gedaan. Zo blijken verschillende eindtermen vaag geformuleerd te zijn en laten daardoor veel ruimte voor interpretatie [waardoor een eenduidige toetsing niet altijd vanzelfsprekend is]. In een aantal eindtermen is een vaardigheid opgenomen die beperkt blijft tot de eigen omgeving van de leerling. Dit aspect kan geïmplementeerd worden in de onderwijspraktijk, in de omgeving van de school, maar voor een grootschalig en gestandaardiseerd peilingsonderzoek over heel Vlaanderen kan hier geen rekening mee gehouden worden.

Bron: De constructie van een peilingsinstrument Wereldoriëntatie (domeinen tijd, ruimte, maatschappij en brongebruik) in het basisonderwijs, Gielen et al., 2010b, p. 22

eindtermen als minimale doelen (en te bereiken voor het merendeel van de leerlingen) zijn opgesteld. Direct toetsbare eindtermen wil zeggen dat ze worden geformuleerd als leerresultaten voor alle leerlingen en als dusdanig ook kunnen worden getoetst. Eindtermen als finale leerresultaten zijn uiteraard verschillend van eindtermen die het statuut hebben van minimale doelen en te bereiken voor het merendeel van de leerlingen.

3.2.2.2. Externe spanningen

Toetsbare eindtermen blijken op drie manieren in spanning te staan met andere gebruikscriteria. Om te beginnen blijken eindtermen die onmiddellijk geschikt zijn voor peilingen niet te stroken met eindtermen die bruikbaar zijn voor het beoordelen van scholen tijdens doorlichtingen. De verwachtingen die vanuit beide criteria naar de eindtermen worden gesteld, verschillen volledig. Evalueerbare eindtermen moeten toelaten een kwalitatieve beoordeling te maken (**evalueerbaarheid**). Toetsbare eindtermen moeten daarentegen te meten zijn en volgen de logica van een kwantitatieve controle. Daarnaast bestaat een spanning tussen de eindtermen die in leerplannen zijn vertaald (**operationaliseerbaarheid**) en toetsbare eindtermen. Om toetsbaar te zijn moeten de eindtermen een bepaalde concreetheid in hun formulering hebben terwijl leerplanmakers net minimale eindtermen wensen om voldoende

Per eindterm maakten de toetsontwikkelaars een overzicht van hoe de eindterm in elk leerplan wordt geconcretiseerd. Enerzijds gaf dit overzicht meer informatie over een mogelijke inhoudelijke invulling, anderzijds stelden de toetsontwikkelaars vast dat zowel de eindtermen als de leerplannen veel ruimte laten voor inhoudelijke interpretatie [waardoor een eenduidige toetsing niet altijd vanzelfsprekend is].

Bron: De constructie van een peilingsinstrument Wereldoriëntatie (domeinen tijd, ruimte, maatschappij en brongebruik) in het basisonderwijs, Gielen et al., 2010b, p. 29

(pedagogische) ruimte te hebben voor een vertaling naar leerplannen. Ten slotte toont zich een spanning tussen toetsbare eindtermen en het criterium **differentieerbaarheid**. Direct toetsbare eindtermen zijn resultaatgericht en eenduidig geformuleerd. Om voldoende te kunnen differentiëren zijn echter algemene eindtermen nodig die bijvoorbeeld ruimte laten om beheersingsniveaus te onderscheiden en gedifferentieerde leertrajecten te ontwikkelen. De algemene(re) formulering die differentiatie in functie van een diverse leerlingenpopulatie mogelijk maakt, blijkt moeilijk te stroken met de eenduidigheid en resultaatgerichtheid die voor eindtermen nodig is om toetsbaar te zijn.

3.2.3. Evalueerbaarheid

3.2.3.1. Interne spanningen

Bij de vraag of de eindtermen geschikt zijn om hun realisatie door scholen of hun vertaling in de leerplannen op een kwalitatieve manier te beoordelen, komen drie interne spanningen tevoorschijn. Ten eerste blijkt het voor de inspectie moeilijk om met de huidige abstracte eindtermen doorlichtingen uit te voeren. Voor schooldoorlichtingen is een zekere

De overheid heeft wel haar minimale verwachtingen tegenover de scholen bepaald, maar ontwikkelingsdoelen en eindtermen dekken het lesaanbod niet volledig af. Wel vullen leerplannen de hiaten aan, maar het is onduidelijk of de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen aan de eindtermen en ontwikkelingsdoelen of aan de leerplannen.

Bron: Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Rekenhof, 2011, p. 4

concreetheid gewenst die als houvast en richtsnoer dient om alle scholen gelijk te beoordelen. Wat ook voor spanning zorgt bij doorlichtingen is het feit dat de eindtermen het voor de inspectie moeilijk kunnen maken om een substantieel (inhoudelijk omvattend) kwaliteitsoordeel te vellen. De huidige eindtermen zijn immers als minimale (en dus inhoudelijk niet altijd omvattende) doelen geformuleerd. Voor zover de eindtermen en niet de leerplannen voor de schooldoorlichting worden gehanteerd, is de houvast relatief weinig substantieel. Tot slot blijkt dat de huidige abstracte eindtermen bij de goedkeuring van leerplannen niet altijd eenvoudig als referentiekader in te zetten zijn. Leerplannen bevatten een vertaling van de eindtermen die is ingegeven vanuit de eigen pedagogische projecten en rekening houdt met de eigen specifieke methoden. De inspectie, die een adviserende taak heeft omtrent de leerplannen, kan positief adviseren indien de eindtermen op een herkenbare wijze zijn opgenomen in de leerplannen. De huidige abstracte en minimaal geformuleerde eindtermen kunnen het moeilijk maken om de eindtermen na hun vertaling in de leerplannen herkenbaar terug te vinden.

3.2.3.2. Externe spanningen

Evalueerbare eindtermen moeten bruikbaar zijn voor kwaliteitscontroles van scholen zoals die gebeuren via de schooldoorlichtingen. Evalueerbare eindtermen moeten dus voldoende substantieel zijn en op een zodanige concrete manier worden geformuleerd dat ze tijdens een doorlichting te beoordelen zijn. Deze substantiële formulering van eindtermen staat – zoals al aangegeven – in contrast met toetsbare eindtermen die het statuut hebben van te meten leerresultaten en dus eenduidig moeten zijn (**toetsbaarheid**). Dit raakt natuurlijk ook aan de vraag hoe kwaliteitsbewaking van scholen moet worden vormgegeven: vanuit een beoordeling van scholen via doorlichtingen – dit is een kwalitatieve kwaliteitsbewaking – of via de toetsing

De vraag rijst waaraan de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen: aan de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen of aan de leerplannen? De regelgeving is daarover niet duidelijk. Een toetsing aan de leerplannen brengt een ongelijke behandeling van de scholen mee. De leerplannen van de scholen onderscheiden zich immers gedeeltelijk van elkaar, zowel naar inhoud als naar omvang. Een toetsing aan de eindtermen impliceert dan weer dat de onderwijsinspectie de eigen doelen van de school niet kan doorlichten, terwijl ook de realisatie daarvan betoelaagd of gefinancierd wordt. Ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn bovendien vaak abstract geformuleerd, zodat de onderwijsinspectie ze moet interpreteren. De onderwijsinspectie kan zo haar invulling van de eindtermen opleggen.

Bron: Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Rekenhof, 2011, p. 23-24

van leerresultaten – wat een kwantitatieve kwaliteitsbewaking is. Een volgende externe spanning situeert zich tussen evalueerbare, substantiële eindtermen enerzijds en in leerplannen vertaalde eindtermen (**operationaliseerbaarheid**) anderzijds. Scholen (en leerkrachten) werken aan de hand van hun leerplannen met de leerplandoelstellingen die een vertaling zijn van de eindtermen. Terwijl de inspectie op de eigenlijke eindtermen steunt, zal ze bij doorlichtingen van scholen eveneens met de leerplannen aan de slag gaan. Dit gegeven blijkt een bron van spanningen te zijn. Alleen op de eindtermen steunen, betekent dat de leerplannen en leerplandoelstellingen die feitelijk de schoolwerking sturen niet in de kwaliteitsbeoordeling worden opgenomen. Maar de leerplandoelstellingen meenemen in doorlichtingen houdt in dat scholen niet allemaal op eenzelfde manier kunnen worden beoordeeld. Er zijn immers verschillende leerplannen in voege. Een derde externe spanning speelt tussen evalueerbare, substantiële eindtermen en te realiseren eindtermen (**realiseerbaarheid**). Scholen hebben als kernopdracht de eindtermen te realiseren. In hun leerplannen en schoolwerkplannen werken zij hun beleid daaromtrent uit. Zij moeten echter rekening houden met hun lokale schoolcontext en de specificiteit van de leerlingenpopulatie. Dit wil zeggen dat scholen – ook in de vorm van criteria en processen voor deliberatie, certificering en diplomering – een eigen vertaling geven aan wat de realisatie van eindtermen precies betekent. Dit maakt het voor de onderwijsinspectie opnieuw moeilijk(er) om elke school op eenzelfde manier te beoordelen, wat dus in spanning staat met de ambitie van evalueerbare eindtermen die moeten toelaten alle scholen op eenzelfde wijze te evalueren.

3.2.4. Hanteerbaarheid

3.2.4.1. Interne spanningen

Bij de vraag of leerkrachten de huidige eindtermen kunnen hanteren, komen twee interne spanningen naar boven. Belangrijk om in het achterhoofd te houden is dat hier vaak heel moeilijk kan uitgemaakt worden of het gaat over de eindtermen dan wel de leerplandoelstellingen. Bovendien is de groep van leerkrachten heel erg divers en daarom gaat het hier – misschien nog meer dan wat de andere criteria betreft – allereerst om mogelijke

Verder zeggen de deelnemers dat de vak- en leergebiedoverschrijdende eindtermen anders geformuleerd moeten worden. Op dit moment zijn ze op een vage manier geschreven waardoor ze voor interpretatie vatbaar zijn. Vakoverschrijdende eindtermen lijken voornamelijk attitudes en vaardigheden te bevatten. Leerkrachten vinden het moeilijk om te werken rond attitudes en om die te evalueren.

Bron: Peiling Informatieverwerving en -verwerking in het basisonderwijs. Werkseminarie na de peiling, AKOV, 2014, p. 9

spanningen (op basis van een verwachte professionele instelling van leerkrachten). De eerste spanning drukt uit dat een aantal van de huidige eindtermen te specifiek (inhoudelijk smal) zijn geformuleerd waardoor ze de pedagogische vrijheid van leerkrachten kunnen beknotten. Die vrijheid impliceert dan dat leerkrachten zelf de ruimte krijgen voor specifieke inhoudelijke invullingen in functie van hun pedagogische visie. Anders gesteld: leerkrachten verwachten eindtermen die hen nog een zekere pedagogische vrijheid geven om zelf (vak)inhoudelijke beslissingen te nemen. De tweede interne spanning toont dat sommige huidige eindtermen te abstract (weinig tastbaar) zijn en daardoor in didactisch opzicht moeilijk werkbaar blijken voor leerkrachten. Terwijl het in de eerste interne spanning gaat om het pedagogische (en meer bepaald ruimte voor eigen vakinhoudelijke klemtonen), gaat het in deze tweede spanning om het methodische: bij al te abstract geformuleerde eindtermen (dus zonder veel referentie naar inhouden, contexten, vakspecifieke domeinen) bestaat het risico dat niet duidelijk is welke de specifieke leerdoelen precies zijn, waardoor de eindtermen geen houvast geven om bijvoorbeeld lesplannen uit te werken of lessenreeksen te ontwerpen. Vanuit het leerkrachtenperspectief verschijnen dus twee verwachtingen naar de eindtermen. De eindtermen moeten een zekere algemeenheid in zich dragen om als leerkracht – en de eigen vakinhoudelijke professionaliteit – zelf specifieke invullingen te kunnen geven zodat men zich volledig kan vinden in de vooropgestelde doelen (dit wil zeggen: pedagogische vrijheid). Daarnaast moeten de eindtermen ook een zekere concreetheit hebben – men moet zich iets concreet kunnen voorstellen bij de geformuleerde kennis, vaardigheden en attitudes – om leerkrachten een didactische houvast te geven (dit wil zeggen: didactisch werkbaar zijn in de praktijk). Belangrijk is hier natuurlijk te onderstrepen dat leerkrachten in de klasrealiteit veelal niet de eindtermen gebruiken, maar de leerplannen, handboeken of handleidingen (Van Nijlen et al., 2011). Als dusdanig zijn

leerkrachten niet steeds directe gebruikers van de eindtermen, hoewel de spanningen uitwezen dat wel wordt verwacht dat leerkrachten de eindtermen kennen.

3.2.4.2. Externe spanningen

Hanteerbare eindtermen betekenen dat eindtermen pedagogisch bruikbaar zijn (wat dus een zekere algemeenheid vraagt) en dat ze didactisch werkbaar zijn (waarmee dus een zekere concreetheid wordt gevraagd). Deze verwachtingen staan mogelijks met drie andere gebruikscriteria in spanning. Ten eerste lijken eindtermen die voor leerkrachten hanteerbaar zijn niet altijd te verzoenen met eindtermen die in leerplandoelstellingen zijn vertaald (**operationaliseerbaarheid**).

Leerplandoelstellingen zijn voor een leerkracht vaak te omvangrijk in aantal en te specifiek geformuleerd (de problematiek van “te omvangrijk” kan ook gelden voor de eindtermen, maar hier wordt niet dieper op ingegaan aangezien leerkrachten de facto meestal werken met de leerplannen). Ten tweede kan verwacht worden dat in competenties hertaalde eindtermen (mogelijk als gevolg van beslissingen in het kader van **inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid**) voor leerkrachten soms moeilijk te hanteren zijn. Wanneer

Het onderwijs komt toe aan leraren en directies. Zij hoeven geen strakke handleiding. Zij tekenen met passie en veel gevoel voor verantwoordelijkheid hun onderwijsproject uit. Daarom verdienen ze ons vertrouwen. ‘Gras groeit niet door eraan te trekken’. Een regelluw onderwijsklimaat geeft scholen zelf de verantwoordelijkheid voor het eigen project. We willen de komende jaren voor frisse lucht zorgen in de lerarenkamer. Voor meer ademruimte in de klas. Leraren krijgen de tijd om met hun leerlingen bezig te zijn, elk op zijn eigen manier. Leerplannen zijn een wegwijzer, geen strak keurslijf. Duidelijke eindtermen zorgen ervoor dat iedereen weet wat er concreet verwacht wordt. Onze scholen hebben geen overheid nodig die met de vinger wijst, maar één die een open hand reikt.

Bron: Beleidsnota 2014-2019 onderwijs, Crevits, 2014, p. 9

competenties verwijzen naar een handelingsbekwaamheid als gevolg van een geïntegreerd geheel van kennis, vaardigheden en houdingen, en in die zin abstract (dus weinig inhoudelijk tastbaar) zijn opgesteld, bieden ze weinig concrete houvast om er in de praktijk mee om te gaan. Wanneer het gaat om competenties die daarenboven het statuut hebben van leerresultaten (dit wil zeggen: eenduidige uitkomsten van concrete leerprocessen- en activiteiten), kan de spanning met hanteerbaarheid nog groter worden. Er blijft in dit geval van oriëntatie op resultaten voor leerkrachten nog maar weinig (of geen) pedagogische ruimte over om vanuit een eigen vakinhoudelijke focus doelen te specificeren. Ten slotte is er een laatste externe spanning tussen eindtermen die voor leerkrachten hanteerbaar zijn en eindtermen die voor alle leerlingen te behalen zijn (**leerbaarheid**). Het criterium leerbaarheid impliceert dat eindtermen het statuut hebben van leerresultaten, aangezien elke leerling ze zou moeten verwerven. De mogelijke spanning is hier dat de druk op de pedagogische vrijheid en didactische ondersteuning van leerkrachten vergroot: de leerkracht wordt verantwoordelijk gesteld voor het effectief realiseren van alle eindtermen bij al zijn of haar leerlingen. Bovendien zou dit kunnen impliceren dat het didactisch en pedagogisch handelen

van leerkrachten volledig in het perspectief komt te staan van het behalen van leerresultaten bij individuele leerlingen.

3.2.5. Operationaliseerbaarheid

3.2.5.1. Interne spanningen

Bij de vraag of de huidige eindtermen geschikt zijn om ze in leerplannen te operationaliseren, verschijnen er twee interne spanningen. Het blijkt dat de huidige substantieel en specifiek geformuleerde eindtermen soms de ruimte beperken die leerplanmakers nodig hebben voor de formulering van eigen doelen op basis van hun pedagogisch project. Ook bestaat er een spanning

Soms zijn de einddoelenodeloos opgesplitst enodeloos gedetailleerd. Deze mate van detail gaat soms voorbij aan de doelstelling en stelt zich in de plaats van andere instrumenten om het curriculum te sturen zoals leerplannen, lesvoorbereidingen en didactische materialen en toetsopgaven.

Bron: Samen vorm geven aan een geactualiseerd beleidskader voor eindtermen, leerplannen en kwaliteitstoezicht. Oriënterend advies, Vlor, 2015b, p. 12

tussen de huidige vorm van de eindtermen (zoals formuleringen van houdingen) en de ruimte die leerplanmakers nodig hebben om hun onderwijsmethoden een plaats te geven.

3.2.5.2. Externe spanningen

Operationaliseerbare eindtermen zijn eindtermen die voldoende ruimte laten voor een invulling van de leerplannen op basis van de eigen pedagogische projecten en onderwijsmethodes van schoolbesturen en/of koepels (leerplanmakers). Deze blik op de eindtermen blijkt niet altijd aan te sluiten bij andere verwachtingen naar de eindtermen toe. Om te beginnen is er een mogelijke spanning tussen de nodige vrijheid voor operationalisering en eindtermen die in competenties worden hertaald of die het statuut

De vraag rijst waaraan de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen: aan de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen of aan de leerplannen? De regelgeving is daarover niet duidelijk. Een toetsing aan de leerplannen brengt een ongelijke behandeling van de scholen mee. De leerplannen van de scholen onderscheiden zich immers gedeeltelijk van elkaar, zowel naar inhoud als naar omvang. Een toetsing aan de eindtermen impliceert dan weer dat de onderwijsinspectie de eigen doelen van de school niet kan doorlichten, terwijl ook de realisatie daarvan betoelaagd of gefinancierd wordt. Ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn bovendien vaak abstract geformuleerd, zodat de onderwijsinspectie ze moet interpreteren. De onderwijsinspectie kan zo haar invulling van de eindtermen opleggen.

Bron: Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Rekenhof, 2011, p. 23-24

krijgen van leerresultaten (eventueel als gevolg van de **inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid**). Eindtermen in de vorm van competenties kunnen leiden tot vormen van competentiegericht onderwijs, en voor zover dit een onderwijsmethode is beperkt dit de vrijheid om zelf te operationaliseren. De tweede spanning drukt uit dat de eindtermen voor de onderwijsinspectie niet altijd goed te herkennen zijn in de leerplannen. Ook weet de inspectie tijdens schooldoorlichtingen

niet altijd goed hoe met leerplandoelstellingen om te gaan. Hierdoor kan er een spanning ontstaan tussen de eindtermen zoals ze functioneren binnen het schoolbeleid enerzijds, en de kwaliteitsbewaking van scholen en van het onderwijssysteem anderzijds (**valueerbaarheid**). De derde spanning draait om de onrust omtrent de leerplandoelstellingen en de manier waarop leerkrachten hiermee (moeten) omgaan (**hanteerbaarheid**). De talrijke en specifieke doelstellingen blijken voor leerkrachten vaak een hinderpaal te vormen voor de vrijheid om zelf inhoudelijk de eindtermen te kunnen vertalen. Vanuit dit perspectief gaan stemmen op om minder en iets meer algemene leerplandoelstellingen te formuleren. De volgende spanning situeert zich tussen de leerplandoelstellingen en zogenaamde leerbare eindtermen (**leerbaarheid**). Bij dit laatste ligt de focus op eindtermen die effectief door elke leerling te behalen zijn. Gezien eindtermen, maar ook leerplandoelstellingen, gericht zijn op een realisatie ervan door het merendeel van de leerlingen – en dus niet noodzakelijk door alle leerlingen – lijkt het een logisch gevolg dat zich tussen deze twee criteria spanningen kunnen voordoen. De volgende spanning betreft het criterium **differentieerbaarheid**. Differentieerbare eindtermen zijn eindtermen die algemeen geformuleerd zijn en ruimte laten voor een indeling in beheersingsniveaus (niet alle leerlingen moeten op hetzelfde niveau de eindtermen behalen). Binnen de leerplandoelstellingen, maar ook de eindtermen, is momenteel – behalve dan de structurele differentiatie binnen bijvoorbeeld stromen of onderwijsvormen¹¹ – geen flexibele omgang met beheersingsniveaus mogelijk. Het is enigszins logisch dat hier spanningen kunnen ontstaan. De voorlaatste spanning betreft de vraag naar operationaliseerbaarheid in combinatie met de vraag naar de **toetsbaarheid** van de eindtermen. Vanuit operationaliseerbaarheid wil men voldoende ruimte om een eigen invulling te geven aan de doelen, weliswaar rekening houdend met de eindtermen. Daartegenover wil men vanuit de toetsbaarheid specifiek geformuleerde en eenduidig te interpreteren eindtermen over alle scholen heen. De laatste spanning treedt op tussen het belang van minimale eindtermen die voldoende ruimte geven aan scholen voor hun leerplannen (operationaliseerbaarheid) en de verwachting van scholen (en ook hun leerkrachten) dat dezelfde eindtermen, over alle scholen heen, verwijzen naar datgene wat alle leerlingen moeten kunnen verwerven (**realiseerbaarheid**).

3.2.6. Realiseerbaarheid

3.2.6.1. Interne spanningen

Voor scholen verwijzen eindtermen altijd ook naar hoe zij hun maatschappelijke opdracht moeten realiseren. Vanuit het perspectief van de scholen is het dan van belang dat de eindtermen voldoende

De vraag wordt [in werkseminarie Frans] gesteld of de eindtermen voor alle groepen haalbaar zijn binnen de voorziene uren.

Bron: Frans in de derde graad aso, kso, tso. Werkseminarie na de peiling, AKOV, 2015, p. 14

¹¹ Zie 3.1.3.7: Differentieerbaarheid, en zie voetnoot 10.

specifiek zijn en uitdrukken wat bereikbaar is voor het merendeel van de leerlingen. De vraag of de huidige eindtermen voldoen aan deze verwachtingen bracht twee spanningen aan het licht. Enerzijds blijken de huidige abstracte eindtermen niet altijd duidelijk te maken wat nu precies die verwachtingen naar de scholen toe zijn. Door de grote mate van abstractie van eindtermen is er immers heel wat ruimte voor interpretatie door scholen, en dit kan ook concreet tot uitdrukking komen in de verschillende procedures en criteria die scholen hanteren tijdens de deliberatie in functie van attesteren en diplomeren. Tegelijkertijd is het natuurlijk wel zo dat die eindtermen gebruikt worden om scholen te evalueren met betrekking tot hun kernopdracht naar het realiseren van de eindtermen. In welke mate er dan effectief ruimte is voor interpretatie of wat nu precies als criterium wordt gehanteerd is bijgevolg onduidelijk. Anderzijds is er hier een spanning tussen de eindtermen die momenteel zogenaamde minimale verwachtingen ten aanzien van scholen vertolken, en scholen die natuurlijk – mede aan de hand van leerplannen – een maximale realisatie van hun doelen voorop stellen. De spanning tussen minimaal en maximaal wanneer het gaat over de maatschappelijke opdracht kan dus zorgen voor onduidelijkheden in hoe eindtermen en leerplannen zich tot elkaar verhouden.

3.2.6.2. Externe spanningen

Er is een spanning tussen realiseerbare eindtermen en de verwachtingen die voortkomen uit vier andere gebruikscriteria. Ten eerste zijn de huidige eindtermen die scholen moeten realiseren opgesteld als te bereiken door het merendeel van de leerlingen. Vanuit het criterium **leerbaarheid** is er echter een andere verwachting naar de eindtermen toe, met name eindtermen als leerresultaten die door alle leerlingen effectief te behalen zijn (en dus niet door het merendeel). Dit raakt natuurlijk ook aan een mogelijke spanning rond het in

Algemeen gesproken zou je kunnen stellen dat een school een didactisch-pedagogische opdracht heeft. Het gaat om leren en groeien. En uiteraard is welbevinden een voorwaarde om goed te kunnen leren en groeien en daarom heeft sociaal-emotionele begeleiding vaak wel een terechte plaats op school (...) Faalangst zorgt ervoor dat leerlingen zich geblokkeerd voelen in hun leerproces. Ze hebben vaak mindere prestaties dan wanneer ze geen faalangst zouden hebben, of het leer- en studeerproces gaat gepaard met overmatige spanning, druk, stress,... Het begeleiden van leerlingen met faalangst kan daarom beschouwd worden als iets wat passend is binnen de taak en de opdracht van de school als didactisch-pedagogisch instituut. Een school is echter geen hulpverleningsinstelling (...) De tijd die hierin [begeleiden leerling voor faalangst en bijkomende problemen zoals negatieve thuissituatie, depressie, ...] gestoken wordt, kan immers niet besteed worden aan schoolse problemen van andere leerlingen [en dus het realiseren van de eindtermen] en vele personeelsleden zullen niet mee willen gaan in het creëren van de verwachting dat deze vorm van begeleiding binnen het takenpakket van de school hoort.

Bron: Waar liggen de grenzen aan sociaal-emotionele leerlingenbegeleiding op school? (Zorgbreed), Van de Broek, 2015, p. 4

scholen gehanteerde systeem voor attestering en diplomering: functioneren de eindtermen, leerplandoelstellingen of nog andere zaken als criterium, en wat zegt een attest of diploma over de

mate waarin een leerling de eindtermen behaald heeft. Daaraan gekoppeld is er een tweede spanning rond de verwachting naar **differentieerbare eindtermen**, waarin de vraag naar algemene eindtermen (eventueel intern opgesplitst in beheersingsniveaus) voorop staat. De ambitie van de school die zich richt op het realiseren van eindtermen voor iedereen kan in conflict komen met de ambitie om de eindtermen aan te passen in functie van de leerlingenpopulatie. De derde spanning heeft te maken met de feitelijke **operationalisering** van eindtermen in leerplannen en leerplandoelstellingen aan de ene kant, en de ambitie van scholen om duidelijk te maken dat en hoe ze de eindtermen willen realiseren aan de andere kant. Dit is een variant van een mogelijk onduidelijke relatie tussen de eindtermen enerzijds en de leerplannen anderzijds. Tot slot zijn er mogelijke spanningen tussen de manier waarop scholen eindtermen in hun schoolwerkplannen verwerken – en dus hoe scholen aangeven wat ze precies willen realiseren – en het raamwerk met de eindtermen dat de inspectie tijdens een doorlichting gebruikt (**evalueerbaarheid**).

3.2.7. Differentieerbaarheid

3.2.7.1. Interne spanningen

Binnen scholen is er in toenemende mate aandacht voor differentiatie. Die differentiatie kan verschillende vormen aannemen: differentiatie in leertijd, in werkvormen, in doelen. Het is met name deze laatste vorm van differentiatie die een impact kan hebben op hoe de eindtermen er moeten uitzien. De vraag die vanuit deze vorm van differentiatie gesteld kan worden is immers: moet elke leerling de eindtermen op een

Basisonderwijs dat voor alle kinderen een grotere zorgbreedte nastreeft, mag niet overladen zijn. Dat geldt ook voor wiskunde. Een te grote hoeveelheid vakjargon of te veel overdracht van regels, formules en procedures die veel kinderen niet inzichtelijk begrijpen, kunnen zo'n overmatig belasten in de hand werken. Belangrijk is dat de basisvaardigheden (hoofdrekenen, cijferen, schatten, toepassingen in de dagelijkse realiteit van rekenvaardigheden, praktijkgericht metend rekenen, ruimtelijke oriëntatie, ...) in ruime mate aan bod kunnen komen. Ook moet het wiskunde-onderwijs er rekening mee houden dat niet alle kinderen dezelfde mogelijkheden hebben of even snel ontwikkelen. Er moet bijgevolg genoeg aandacht en tijd overblijven voor differentiëren en remediëren.

Bron: Lager onderwijs – Wiskunde – Uitgangspunten, Vlaamse overheid, 2015a

zelfde niveau bereiken, en moeten alle leerlingen ook alle eindtermen bereiken (wanneer het gaat om de basisvorming)? Natuurlijk leggen de huidige eindtermen een ondergrens vast in die zin dat er steeds de mogelijkheid is om binnen scholen en klassen boven die ondergrens te differentiëren. De vraag is hier echter of eindtermen zelf kunnen aangepast worden aan verschillende leerlingenprofielen (en bijvoorbeeld op basis van leerprofiel, interesse, status of capaciteit). Dergelijke vraag heeft natuurlijk gevolgen voor de verwachtingen naar hoe de eindtermen er moeten uitzien. Er zijn twee mogelijke spanningen bij de vraag of de huidige eindtermen geschikt zijn om in het onderwijs in functie van een diverse leerlingenpopulatie te kunnen doen aan doeldifferentie. De huidige eindtermen – en het gaat dan met name om het secundair onderwijs – zijn tamelijk specifiek

geformuleerd naar vakdomeinen toe en met eenduidige niveaubepalingen die deels graad/leeftijdsgebonden zijn. In die zin weerspiegelen ze ook de huidige onderwijsstructuur (en de structurele opdeling van de leerlingenpopulatie die hiermee samenhangt). Dit maakt het echter moeilijk om radicale(re) vormen van differentiatie in structuren en aanpak in te bouwen waarbij niet alle leerlingen hetzelfde niveau moeten behalen (differentiatie naar beheersingsniveau) of niet alle leerlingen alle eindtermen moeten realiseren (differentiatie naar inhouden), maar toch als geslaagd kunnen worden beoordeeld (in termen van attestering of diplomering). Een tweede spanning is van meer algemene aard en heeft te maken met de vorm van de eindtermen zelf. De eindtermen zelf zijn niet geformuleerd in termen van verschillende beheersingsniveaus (waarbij binnen elke eindterm bijvoorbeeld verschillende niveaus van beheersing worden onderscheiden en toegelaten). Vanuit het perspectief van doel-differentiatie streeft men echter na dat alle leerlingen de eindtermen realiseren, maar dat dit niet noodzakelijk op eenzelfde niveau moet zijn of dat niet alle leerlingen alle doelen moeten nastreven. Deze ambitie staat in spanning met de huidige eindtermen. Het zal duidelijk zijn dat de relatie tussen de ambitie om te differentiëren inzake doelen en de ambitie van de eindtermen om een minimaal niveau te garanderen erg complex is, en dat dit ook tot conceptuele verwarring kan leiden. Men kan zich immers voorstellen dat de eindtermen ontwikkelingsgericht geformuleerd worden, dat er verschillende beheersingsniveaus geformuleerd worden, maar dat er ook een minimumniveau of ondergrens wordt vastgelegd. In dit geval zou die ondergrens verwijzen naar waar de eindtermen nu voor staan.

3.2.7.2. Externe spanningen

De complexe verwachting naar doel-differentiatie (inhoudelijk differentiatie wordt hier buiten beschouwing gelaten) staat in een mogelijke spanning met verschillende andere verwachtingen naar de eindtermen toe. Het werken met algemene eindtermen met beheersingsniveaus om op die manier iedereen maximaal de eindtermen te laten behalen, kan evident in conflict komen met de verwachting naar eindtermen als leerresultaten die voor

“Ik snap de koudwatervrees in het gewoon onderwijs met de komst van het M-decreet. Leraren zullen meer uit hun comfortzone moeten treden. Vaststellen dat ze de methodes waar ze zich goed bij voelden niet altijd meer kunnen toepassen. Natuurlijk ervaren wij in het buitengewoon onderwijs niet die ‘schoolse prestatiedruk’ die daar nog bovenop komt, waarbij elke leerling op het einde van het schooljaar wél dezelfde eindtermen moet halen.” [Joris Van de Velde]

Bron: *Differentiëren, dat gaat niet** (Klasse Magazine), Beerens, Bulckaert & De Wilde, 2015, p. 17

iedereen en op hetzelfde niveau te realiseren zijn (**leerbaarheid**). Het zou betekenen dat misschien iedereen de eindtermen behaalt maar dat er tegelijkertijd naar niveau toe verschillen zijn. Een analoge spanning geldt voor de inhoudelijke differentiatie in termen van welke (inhoudelijke) doelen verwacht worden gehaald te worden. Het werken met gedifferentieerde eindtermen kan ook in een spanning komen met de pedagogische vrijheid en de daaraan gekoppelde ambitie die leerkrachten

hebben om zelf doelen in te vullen en een bepaald basisniveau na te streven. Vanuit het perspectief van de leerkracht kan er ook de vraag worden gesteld of het werken met beheersingsniveaus in didactisch opzicht haalbaar is (**hanteerbaarheid**). Dit laatste raakt natuurlijk ook aan de professionaliteit van de leerkracht en met name de capaciteit van leerkrachten om effectief te differentiëren op het vlak van doelen. Eindtermen die gedifferentieerd kunnen worden gebruikt, lijken daarnaast niet gemakkelijk te verzoenen met het perspectief van de inspectie die een minimale kwaliteit voor *alle* leerlingen wil nagaan via concrete, substantiële eindtermen (**valueerbaarheid**). Om die kwaliteit voor alle leerlingen en over alle scholen heen na te gaan is er nood aan een basiscriterium en basisniveau. De huidige eindtermen drukken dit basiscriterium en –niveau uit. Als die eindtermen echter structureel verschillende criteria en niveaus (die gelden afhankelijk van verschillen in de leerlingenpopulatie) zouden bevatten, dan worden die eindtermen ongeschikt voor de inspectie (gesteld dat de opdracht van de inspectie niet wijzigt). Een analoog probleem rond kwaliteitscontrole doet zich voor wanneer het criterium **toetsbaarheid** op de voorgrond komt te staan. Het lijkt onmogelijk om een systeem van eindtermen die gerealiseerd worden op verschillende niveaus van beheersing, te verzoenen met toetsbare eindtermen. Een perspectief op toetsen verwacht immers eindtermen die eenduidig te meten zijn en uniform opgesteld zijn in de vorm van leerresultaten. Evident kan die toetsing zich natuurlijk richten op de vaststelling van het al dan niet gerealiseerd zijn van een minimaal beheersingsniveau. Maar dan gaat die toetsing eigenlijk niet de realisatie van de eindtermen na, maar de mate waarin het laagste niveau zoals onderscheiden binnen de eindtermen gerealiseerd is. Vervolgens toont zich een spanning tussen differentieerbare eindtermen en de verwachtingen van leerplanmakers naar minimale eindtermen die ruimte geven om leerplannen op te stellen (**operationaliseerbaarheid**). Het risico van differentieerbare eindtermen is dat opdelingen in of indicaties van beheersingsniveaus al een te grote invulling aan methode en project geven en daardoor de ruimte voor leerplanmakers inperken. Minstens impliciet worden dan bepaalde vormen van differentiatie in de onderwijsaanpak gesuggereerd. Tot slot is er een mogelijk conflict tussen de focus op differentiatie en de uitdaging op schoolniveau om de eindtermen te realiseren (**realiseerbaarheid**). De kwaliteitszorg op schoolniveau, en gericht op specifieke (leeftijds)groepen en klassen, moet dan immers in overeenstemming worden gebracht met een meer gedifferentieerde opbouw van en organisatie binnen het onderwijs. Dit stelt ook uitdagingen naar procedures en criteria voor attestering en diplomering.

3.2.8. Leerbaarheid

3.2.8.1. Interne spanningen

Vanuit het perspectief van de leerlingen is er een verwachting naar leerbare eindtermen. Dit impliceert eindtermen die voor alle leerlingen effectief en altijd te behalen zijn. Leerbare eindtermen betekent dan concreet dat de eindtermen individueel haalbaar zijn en dat bijgevolg de realisatie ervan ook bij leerlingen geëxamineerd kan worden. Deze verwachting naar leerbaarheid staat in spanning met de huidige eindtermen. De eerste voor de hand liggende spanning is dat de huidige eindtermen zijn opgesteld met het oog op realisatie door het merendeel van de leerlingen, terwijl de realisatie van leerbare eindtermen impliceert dat alle leerlingen ze bereiken. De tweede spanning bestaat erin dat de huidige eindtermen een gedeelte ontwikkelingsdoelen bevatten die niet moeten worden gerealiseerd, maar wel nagestreefd. De idee achter de ontwikkelingsdoelen strookt dan ook niet met de verwachting van leerbare eindtermen dat

Wanneer we dan naar specifieke leerlinggroepen kijken, merken we dat voornamelijk leerlingen die thuis enkel een andere taal dan het Nederlands spreken duidelijk minder kans hebben om over de lat van de eindtermen te springen. Ook leerlingen die thuis het Nederlands combineren met een andere taal hebben een wat lagere kans om de eindtermen te bereiken. Leerlingen die achter zitten op leeftijd vertonen voor beide toetsen een beduidend lagere kans om het vereiste minimumniveau te bereiken. Het gaat hier om leerlinggroepen waarvoor het mogelijk inherent moeilijker is om voor hen het minimumniveau te bereiken, maar het zijn net deze leerlinggroepen waarvoor het belangrijk is hen toch over de lat te krijgen.

Bron: Peiling informatieverwerking en –verwerking met praktische proef ICT in het basisonderwijs – Eindrapport, Van Nijlen et al., 2013b, p. 166

ze voor iedereen effectief te realiseren zijn. Tot slot is er een mogelijk conflict tussen de verwachting naar het kunnen examineren van eindtermen en de huidige eindtermen die in hun abstracte en algemene vorm niet meteen een handvat voor examinering zijn en het bijgevolg feitelijk moeilijk is vast te stellen of elke leerling de eindtermen bereikt heeft. Zoals gesteld heeft dit criterium van leerbaarheid een specifiek statuut. Leerlingen zijn natuurlijk niet de directe gebruikers van de eindtermen, maar ze zijn wel belanghebbenden, en vanuit hun perspectief kan verwacht worden dat de eindtermen uitdrukken wat *elke* leerling de eindtermen moet kunnen bereiken. Vanuit het perspectief van de leerlingen gaat het derhalve ook om wat ze in termen van leren effectief realiseren, en dus om de behaalde leerresultaten.

3.2.8.2. Externe spanningen

Bij de vraag hoe leerbare eindtermen zich verhouden tot andere criteria duiken eveneens een aantal spanningen op. Ten eerste is er een spanning mogelijk tussen het perspectief van de school waar het realiseren van eindtermen voorop staat (voor het merendeel van de leerlingen) (**realiseerbaarheid**) en het perspectief van de leerlingen waarin het effectief leren van de eindtermen door elke leerling verwacht wordt. Deel van deze spanning is dat er – nog los van differentiatie – moeilijk gegarandeerd kan worden dat alle leerlingen alle eindtermen zullen behalen. Er zijn bijvoorbeeld ook

contextfactoren (zoals problemen in de persoonlijke ontwikkeling, afwezigheid op school door langdurige ziekte of spijbelen en achterstand in taalontwikkeling etc.) die een effect hebben op de leerbaarheid van de eindtermen. Een ander deel van deze spanning heeft te maken met de criteria die de school hanteert voor de attestering en diplomering. Indien dit moet gebeuren op basis van de al dan niet gerealiseerde eindtermen kan dit in conflict komen met schoolpraktijken waarin de leerplandoelstellingen het criterium vormen (of met praktijken waarin via deliberatie toch een attest wordt gegeven ook al is er geen indicatie dat alle eindtermen effectief geleerd zijn). Daarnaast kan de verwachting naar leerbare eindtermen ook in spanning komen te staan met differentiatie

Algemeen gesproken zou je kunnen stellen dat een school een didactisch-pedagogische opdracht heeft. Het gaat om leren en groeien. En uiteraard is welbevinden een voorwaarde om goed te kunnen leren en groeien en daarom heeft sociaal-emotionele begeleiding vaak wel een terechte plaats op school (...) Faalangst zorgt ervoor dat leerlingen zich geblokkeerd voelen in hun leerproces. Ze hebben vaak mindere prestaties dan wanneer ze geen faalangst zouden hebben, of het leer- en studeerproces gaat gepaard met overmatige spanning, druk, stress,... Het begeleiden van leerlingen met faalangst kan daarom beschouwd worden als iets wat passend is binnen de taak en de opdracht van de school als didactisch-pedagogisch instituut. Een school is echter geen hulpverleningsinstelling (...) De tijd die hierin [begeleiden leerling voor faalangst en bijkomende problemen zoals negatieve thuissituatie - depressie - ...] gestoken wordt, kan immers niet besteed worden aan schoolse problemen van andere leerlingen en vele personeelsleden zullen niet mee willen gaan in het creëren van de verwachting dat deze vorm van begeleiding binnen het takenpakket van de school hoort.

Bron: Waar liggen de grenzen aan sociaal-emotionele leerlingenbegeleiding op school? (Zorgbreed), Van de Broek, 2015, p. 4

(**differentieerbaarheid**). Een eerste reden is dat bijkomende ondersteuning voor individuen of groepen van leerlingen om de eindtermen toch te realiseren praktisch niet altijd mogelijk is, maar ook ten koste kan gaan van andere leerlingen. Maar naast deze eerder praktische reden, kan het betekenen dat het willen realiseren van eindtermen bij alle leerlingen uiteindelijk leidt tot het aanpassen van het beheersingsniveau (dit wil zeggen: de lat lager leggen). Op die manier lijkt de leerbaarheid weliswaar gegarandeerd, maar wel op verschillende niveaus. En dit leidt dan weer tot andere spanningen (zie differentieerbaarheid). Ten tweede is er in het werkingsmodel van de eindtermen een mogelijke spanning tussen de verwachtingen naar leerbare eindtermen en de verwachtingen naar hanteerbare eindtermen die leerkrachten formuleren (**hanteerbaarheid**). Leerbare eindtermen zijn geformuleerd als feitelijk te behalen leerresultaten voor elke leerling, wat ook moet kunnen worden vastgesteld. Dit betekent dat leerkrachten resultaatsgericht moeten werken waardoor de pedagogische vrijheid erg beperkt is. Dit kan ook betekenen dat leerkrachten in een positie komen te staan waar hun didactische aanpak (gaande van werkvormen, opvolging en examinering) helemaal in het teken komt te staan van het realiseren van elke eindterm bij elke leerling. Hierbij kan de vraag gesteld worden naar de praktische werkbaarheid voor leerkrachten, maar ook de vraag naar de wenselijkheid van een op resultaten gerichte onderwijspraktijk. De laatste spanning situeert zich tussen leerbare eindtermen en eindtermen die in leerplannen te vertalen zijn

(**operationaliseerbaarheid**). Vanuit het perspectief van leerplanmakers/schoolbesturen is er nood aan minimale eindtermen, en moet er ruimte zijn om eigen leerplannen op te stellen vanuit het eigen pedagogisch project. Leerbare eindtermen zijn daarentegen eindtermen die specifiek geformuleerd zijn en bovendien het statuut hebben van te behalen leerresultaten. Bovendien kan de vraag opduiken hoe de deliberatie en attestering van leerlingen, mee gekoppeld aan de leerplannen, kan verlopen wanneer het uitgangspunt de leerbaarheid van de eindtermen is. Anders gesteld: moeten en kunnen de concrete leerresultaten (dus wat elke leerling effectief geleerd heeft) ook als ijkpunt gehanteerd worden in het kader van attestering en diplomering/getuigschrift?

3.2.9. Conclusie

De analyse van de discussies over de eindtermen in de literatuur heeft duidelijk gemaakt dat er zich tal van spanningen voordoen in hoe de eindtermen vandaag functioneren. Daarnaast heeft het werkingsmodel ook toegelaten een hele reeks van mogelijke of te verwachten spanningen te formuleren. Opnieuw is het belangrijk te onderstrepen dat er geen uitspraken worden gedaan over welke spanningen nu vaak dan wel minder vaak voorkomen en welke spanningen meer of minder fundamenteel zijn. Al deze spanningen hebben natuurlijk in eerste instantie te maken met het feit dat er tal van actoren gebruik maken van de eindtermen en dat ze elk vanuit een eigen perspectief kijken naar hoe die eindtermen er moeten uitzien. Elk van de actoren hanteert met andere woorden eigen gebruikscriteria en het gaat om die reden in essentie om spanningen tussen gebruikscriteria. Dit betekent ook dat het niet noodzakelijk zo is dat er tussen al die actoren feitelijk een spanningsrelatie is. Evident kunnen bepaalde actoren ook andere gebruikscriteria belangrijk vinden. Wat dit overzicht vooral duidelijk maakt is dat de huidige eindtermen aan verschillende criteria moeten voldoen, dat dit momenteel niet altijd optimaal het geval is en dat voldoen aan één criterium niet steeds te verzoenen is met recht doen aan een ander criterium.

In het werkingsmodel van de eindtermen kunnen verder twee categorieën van mogelijke spanningen worden onderscheiden. Interne spanningen verwijzen naar een conflict tussen de huidige eindtermen en wat een bepaalde actor (zoals bijvoorbeeld de leerkracht of de inspectie) eigenlijk verwacht van die eindtermen om bruikbaar of maximaal doeltreffend te kunnen zijn. Externe spanningen verwijzen naar spanningen tussen wat één actor als criterium voor goede eindtermen hanteert en het criterium dat door een andere actor wordt gebruikt. De analyse heeft aangetoond dat in het werkingsmodel niet alleen veel spanningen voorkomen maar dat er ook een grote verscheidenheid aan spanningen is. Het gaat om spanningen over welke rol de eindtermen moeten spelen (en welke niet), maar ook over de concrete vormgeving (hoe ze geformuleerd moeten zijn, of hoe precies niet). Wat deze conflicten rond de eindtermen tonen is natuurlijk dat elke gebruiker (met zijn gebruikscriterium) een heel specifieke verwachting heeft naar welke rol de eindtermen moeten

spelen en hoe die eindtermen er dan precies moeten uitzien. In wat volgt zullen voor elke actor en dus voor elk gebruikscriterium de concrete verwachtingen naar de eindtermen worden geëxpliciteerd.

3.3. Verwachtingen ten aanzien van de eindtermen

De spanningen in het huidige functioneren van de eindtermen maken duidelijk dat elke actor en dus elk criterium bepaalde verwachtingen stelt ten aanzien van het gebruik van de eindtermen. Hieronder worden allereerst deze verwachtingen voor elk criterium opgesomd en toegelicht. Daarna wordt telkens een toelichting gegeven naar het soort van verwachtingen.

In dit overzicht is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat actoren wellicht ook andere verwachtingen hebben naar de eindtermen toe en dat ze het bijvoorbeeld belangrijk vinden dat eindtermen ook ‘gebruiksvriendelijk’ zijn voor andere actoren. Dit raakt aan de problematiek van hoe om te gaan met de veelheid aan verwachtingen, en dus ook aan de vragen rond welke gebruikscriteria prioritair of legitiem zijn, welke verwachtingen gedeeld worden of verzoenbaar zijn, en met welke gebruikscriteria rekening moet worden gehouden in een eventuele aanpassing van de eindtermen. Dit komt evenwel verder aan bod in de scenario’s. Wanneer het over deze problematiek gaat, zal ook elke actor voor zichzelf moeten nagaan hoe de eigen verwachtingen naar doeltreffende eindtermen te koppelen zijn aan de verwachtingen van andere actoren. Deze problematiek is bij uitstek belangrijk wanneer het gaat om de ontwikkeling van (nieuwe) eindtermen, en dus voor de actoren (zoals het Vlaams Parlement, AHOVOKS, ...) die daarvoor verantwoordelijk zijn: welke gebruikscriteria en verwachtingen zijn legitiem, prioritair, realistisch, verzoenbaar etc.? In dit deel van de resultaten ligt de klemtoon echter enkel op het expliciteren van die verwachtingen die direct samenhangen met het eigen gebruiksperspectief van actoren.

In het overzicht onderscheiden we twee soorten verwachtingen. Er zijn verwachtingen ten aanzien van de *vorm* van de eindtermen en ten aanzien van het *statuut* van de eindtermen. Verwachtingen naar vorm handelen over de formulering van de eindtermen en dus in welke vorm de doelen en inhouden van het onderwijs gegoten worden. Verwachtingen naar statuut hebben betrekking op de rol die de eindtermen spelen in het onderwijsbestel. Om het geheel van de verwachtingen overzichtelijker te maken, zijn Tabel 5 en 6 toegevoegd. Deze tabellen geven een ideaaltypische definitie en hebben dus niet de ambitie om een feitelijke realiteit te beschrijven.

3.3.1. Verwachtingen ten aanzien van de eindtermen vanuit de gebruikscriteria

Wanneer eindtermen (of breder: onderwijskwalificaties) inschaalbaar en vergelijkbaar moeten zijn, kan de overheid verwachten dat ze (meer) uniform zijn opgesteld en op die manier optimaal

functioneren als bestanddelen van een onderwijskwalificatie. Mogelijk kan dit betekenen dat – in functie van criteria voor het vastleggen van onderwijskwalificaties (en eventueel ook beroepskwalificaties) – de eindtermen het statuut hebben van behaalde leerresultaten (en eventueel ook competenties). Mogelijk kan dit betekenen dat de in kennis, vaardigheden en attitudes geformuleerde eindtermen ook uitgedrukt worden in termen van competenties of bekwaamheden om specifieke (maatschappelijke) handelingen te stellen.

Toetsbare eindtermen duiden allereerst op het feit dat het bereiken van eindtermen meetbaar moet zijn. Een gevolg is dat de eindtermen eenduidig zijn opgesteld en er dus zo weinig mogelijk ruimte is voor interpretatie. Op die manier zijn eindtermen optimaal bruikbaar als vertrekpunt voor bijvoorbeeld peilingsonderzoek.

De onderwijsinspectie verwacht evalueerbare eindtermen. Dit wil zeggen dat de inspectie de eindtermen moet kunnen gebruiken bij de doorlichting van scholen. Voor de inspectie gaat het om een kwalitatieve beoordeling, en dus de vraag naar eindtermen die voldoende substantieel zijn om het kwaliteitsoordeel op te baseren. Dit wil zeggen dat de eindtermen enerzijds een voldoende indicatie van onderwijskwaliteit geven en anderzijds ook een voldoende breed deel van de onderwijsdoelen afdekken. Indien dit niet het geval is, heeft de inspectie onvoldoende gronden om na te gaan of alle scholen een minimale kwaliteit garanderen. Daarnaast vraagt een kwalitatieve beoordeling ook dat de eindtermen voldoende concreet zijn geformuleerd. Op die manier leveren ze voldoende houvast om een gelijkvormig oordeel uit te spreken over verschillende scholen heen. Tenslotte is de verwachting van de inspectie dat de eindtermen te herkennen zijn in de ingediende leerplannen aangezien de inspectie adviseert over de goedkeuring van die leerplannen op basis van de eindtermen.

Hanteerbare eindtermen zijn eindtermen die leerkrachten kunnen effectief kunnen gebruiken in de dagelijkse klaspraktijk. Daarom dienen de eindtermen vanuit het perspectief van de leerkrachten, aan de ene kant, didactisch werkbaar te zijn: leerkrachten moeten er via allerlei didactisch materiaal en methodes mee aan de slag kunnen gaan. Dit impliceert dat de eindtermen voldoende concreet zijn geformuleerd. Al te abstracte eindtermen bieden weinig didactische houvast. Aan de andere kant verwachten leerkrachten ook eindtermen die ze zelf kunnen specificeren vanuit hun eigen pedagogische visie en vrijheid. Dat brengt dan met zich mee dat eindtermen ook voldoende algemeen moeten geformuleerd zijn. Indien ze te specifiek zijn, is er immers weinig ruimte om zelf vakinhoudelijke invullingen te geven. Indien beide verwachtingen van de leerkracht gekoppeld worden dan impliceert dit dat bruikbare eindtermen voor hen enerzijds voldoende algemeen (inhoudelijk ruimte latend) zijn en anderzijds voldoende concreet (geen te hoog abstractieniveau).

Operationaliseerbare eindtermen zijn eindtermen waarvan de koepels en schoolbesturen verwachten dat men ze kan operationaliseren of integreren in leerplannen. Dit betekent dat vanuit hun perspectief de eindtermen minimaal moeten zijn: vanuit hun eigen pedagogische visie en opvattingen over een adequaat pedagogische project en methode moet er ruimte zijn om invulling te geven aan doelen die eigen zijn aan de school. Dit impliceert enerzijds dat de eindtermen pedagogisch inzetbaar zijn: vertrekkend vanuit de eigen pedagogische visie is er de mogelijkheid om rekening te houden met de eindtermen. Anderzijds moeten ze ook methodisch vertaalbaar zijn: door de integratie van de eindtermen blijft er de mogelijkheid om vorm te geven aan een eigen methode of benadering. Omgekeerd geformuleerd: de verwachting vanuit deze actoren is dat de eindtermen geen (impliciete of expliciete) boodschap bevatten over het pedagogisch project en de methode.

Scholen die eindtermen moeten realiseren verwachten logischerwijs dat de eindtermen realiseerbaar zijn. Vanuit dit perspectief moeten eindtermen dus voldoende specifiek geformuleerd zijn en bereikbaar voor de meerderheid van de leerlingen. Op die manier heeft de school een houvast om de realisatie van de eindtermen na te gaan. Daarnaast is er natuurlijk ook de verwachting dat eindtermen te vertalen zijn in allerlei instrumenten om de realisatie na te streven of te beoordelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat ze functioneel zijn in het kader van het opstellen van schoolwerkplannen. Maar dit betekent ook dat ze bruikbaar zijn in het bepalen van procedures en criteria voor het examineren en delibereren in functie van attestering en diplomering.

Het criterium differentieerbaarheid – voor zover gericht op differentiatie binnen het bereik van de eindtermen – wil eindtermen die algemeen zijn geformuleerd zodat men op basis van specifieke leerlingennoden bijvoorbeeld differentiatie kan inbouwen naar het niveau waarop doelen gerealiseerd moeten worden (of naar welke doelen voor welke leerlingen gelden). Het gaat dus om een differentiatie naar de doelen toe (er zijn natuurlijk ook andere vormen van differentiatie die geen impact hebben op de eindtermen). Vanuit dit criterium kan er bijvoorbeeld een verwachting zijn naar eindtermen waarin verschillende beheersingsniveaus zijn te onderscheiden. De verwachting is hier dus dat niet alle leerlingen op hetzelfde niveau de eindtermen moeten verwerven. Of anders nog: dat alle leerlingen dezelfde eindtermen verwerven maar niet allemaal op hetzelfde niveau (of dat niet alle leerlingen alle eindtermen moeten bereiken). De implicatie is bijgevolg dat de eindtermen niet verwijzen naar één minimaal kwaliteitsniveau maar bestaan uit verschillende niveaus (om recht te doen aan verschillen in de leerlingenpopulatie) en dat de realisatie binnen elk niveau geldt als het bereiken van de eindtermen.

Leerbare eindtermen zijn eindtermen die zo zijn opgesteld dat ze door alle leerlingen effectief kunnen worden gehaald. De verwachting is daarom dus dat eindtermen individueel haalbaar zijn. Om dit mee mogelijk te maken, moeten de eindtermen als concrete, specifieke leerresultaten

worden geformuleerd. Ze moeten duidelijk aangeven wat er precies verwacht wordt dat elke leerling verwerft. Om na te gaan of deze eindtermen effectief leerbaar zijn, is er daarnaast de verwachting dat ze zodanig zijn geformuleerd dat het effectief verwerven ervan duidelijk vast te stellen is en dat de eindtermen te examineren zijn.

Zoals hierboven uiteengezet stelt elk criterium eigen verwachtingen naar de eindtermen toe. Belangrijk is echter dat deze verwachtingen betrekking hebben op verschillende aspecten van de eindtermen. Enerzijds zijn er specifieke verwachtingen over hoe de eindtermen er vormelijk moeten uitzien, anderzijds naar welk rol ze spelen in het onderwijslandschap en dus welk statuut ze precies hebben. Hieronder worden de specifieke verwachtingen naar vorm en statuut verduidelijkt.

3.3.2. Verwachtingen ten aanzien van de vorm van de eindtermen

Verwachtingen ten aanzien van de vorm van de eindtermen gaan over hun formulering en andere vormelijke eigenschappen. In Tabel 5 zijn deze vormverwachtingen telkens voorgesteld op een continuüm. De reden voor deze voorstelling is dat het meteen duidelijk wordt dat er spanningen kunnen zijn tussen vormvereisten. Verwachten dat eindtermen bijvoorbeeld abstract geformuleerd zijn, sluit evident uit dat ze tegelijkertijd ook concreet geformuleerd kunnen worden. Voor zover het de bedoeling is om een aantal spanningen in het huidige werkingsmodel aan te pakken, maakt deze voorstelling ook duidelijk dat er bepaalde keuzes zullen moeten worden gemaakt. Anders gesteld: het is moeilijk om eindtermen te formuleren die aan alle gebruikscriteria recht doen omdat (of voor zover) die criteria tegengestelde vormverwachtingen formuleren ten aanzien van de eindtermen.

Tabel 5. Verwachtingen ten aanzien van de vorm van de eindtermen

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| abstract (hoog abstractieniveau) | ↔ | concreet (laag abstractieniveau, tastbaar) |
| algemeen (inhoudelijk breed) | ↔ | specifiek (inhoudelijk smal, bepalend) |
| zonder beheersingsniveaus | ↔ | met beheersingsniveaus |
| competenties (geïntegreerd) | ↔ | kennis, vaardigheden, attitudes (analytisch) |
| uniform | ↔ | pluriform |
| substantieel | ↔ | minimaal |
| eenduidig | ↔ | open voor interpretatie |

De bronnenanalyse leert dat volgens verschillende actoren de eindtermen te abstract zijn geformuleerd. Er zijn indicaties dat men vanuit het perspectief van de inspectie en de leerkrachten

bijvoorbeeld vraagt om een meer concrete formulering van eindtermen. Deze actoren willen, anders gezegd, een lager abstractieniveau en eindtermen die dus meer tastbaar zijn.

Daarnaast kwam ook naar voren dat de eindtermen vaak (te) algemeen zijn geformuleerd (m.a.w. inhoudelijk (te) breed). Hoewel er indicaties zijn dat dit laatste wel in de lijn ligt van wat leerkrachten wensen (gesteld dat eindtermen ook voldoende concreet zijn), zijn er gebruikscriteria, zoals realiseerbaarheid en leerbaarheid, die vragen om een meer specifieke formulering. Dit betekent dat de formulering van de eindtermen inhoudelijk veel gerichter of meer bepaald is.

Een derde aspect rond de vorm van de eindtermen heeft te maken met de beheersingsniveaus. De huidige eindtermen zijn – behalve waar ze afgestemd zijn op onderscheidingen in de huidige onderwijsstructuur (bv. A en B-stroom of onderwijsvormen) – zonder beheersingsniveaus opgesteld. Vanuit het perspectief van differentiatie is er echter een vraag naar eindtermen met in te bouwen beheersingsniveaus om zo de leerbaarheid van de eindtermen voor alle leerlingen te kunnen garanderen (weliswaar op verschillende niveaus).

Vervolgens kunnen er uiteenlopende verwachtingen zijn naar hoe de doelen van onderwijs in hun geheel worden geformuleerd. Er is een mogelijke verwachting naar een meer geïntegreerde benadering waarin de eindtermen verwijzen naar handelingsbekwaamheden en dus meer bepaald naar een geïntegreerde set van kennis, vaardigheden en attitudes die nodig zijn om bepaalde handelingen te stellen. Deze benadering verschilt natuurlijk van eindtermen die eerder analytisch worden geformuleerd in termen van kennis, vaardigheden en attitudes, en dus zonder te vertrekken vanuit een (niveau van) handelingsbekwaamheid die men nastreeft.

Hieraan gekoppeld kan er een verwachting zijn naar eindtermen die uniform worden geformuleerd, en dus dezelfde vorm (en componenten) hebben ongeacht de leerdomeinen of de vakken. Het betreft dan een soort gelijkvormigheid in formulering. Daartegenover staat het huidige geheel van de eindtermen dat eerder pluriform van aard is. Dit betekent dat hun formulering divers is, deels ook omdat ze elk zijn afgestemd op specifieke leerdomeinen en vakken.

Een volgende verwachting richtte zich eerder op de inhoud van de eindtermen (evenwel zonder daar concrete uitspraken over te doen). Zo stelt het criterium van de evalueerbaarheid de volgende verwachting naar de eindtermen: ze moeten zowel in aantal als inhoud voldoende substantieel zijn geformuleerd zodat schooldoorlichtingen mogelijk zijn die voldoende aspecten in rekening brengen. Aan de andere kant staat daar evenwel, vanuit het criterium operationaliseerbaarheid, de verwachting naar minimale eindtermen tegenover. Leerplanmakers of schoolbesturen willen geen substantiële formulering van eindtermen aangezien men alle ruimte wil geven aan de eigen leerplannen.

Ten slotte dook er nog een laatste verwachting op ten aanzien van de vorm van de eindtermen die te maken had met de ruimte voor interpretatie van eindtermen. Zo is er vanuit het perspectief van toetsbare eindtermen graag zo min mogelijk ruimte voor interpretatie. Hier wil men een zekere eenduidigheid. Eindtermen die teveel ruimte voor interpretatie laten zijn zeer moeilijk werkbaar als het gaat om het opstellen van peilingen. Tegenover de verwachting van eenduidige eindtermen staan eindtermen die open staan voor interpretatie. Men kan stellen dat de huidige eindtermen eerder voldoen aan deze laatste verwachting waardoor ze alvast meer tegemoet komen aan het perspectief van de leerplanmakers of schoolbesturen.

3.3.3. Verwachtingen ten aanzien van het statuut van de eindtermen

Er zijn niet enkel verschillende verwachtingen naar de vorm van de eindtermen, maar ook naar het statuut van de eindtermen: verwachtingen naar de rol die eindtermen kunnen of mogen spelen in het onderwijs en bijgevolg hoe en met welke bedoeling men ze wil gebruiken. In Tabel 6 zijn deze verwachtingen omtrent het statuut van de eindtermen weergegeven. Net zoals in Tabel 5 worden deze verwachtingen geplaatst op een aantal continua om telkens duidelijk te maken hoe een aantal verwachtingen elkaar uitsluiten. Natuurlijk is het zo dat niet alle polen van de continua ook feitelijk door actoren verdedigd worden. Dit komt meestal omdat die verwachtingen binnen het huidige werkingsmodel eigenlijk niet geformuleerd kunnen worden (bijvoorbeeld omdat ze in conflict komen met het huidige juridische kader). Toch is het belangrijk ook die ‘onrealistische’ verwachtingen op te nemen omdat ze helpen verduidelijken waar de andere pool van het continuüm precies voor staat. In Tabel 6 staan bij die verwachtingen naar het statuut van de eindtermen telkens asterix-tekens (*).¹² In Tabel 6 kan een zekere ordening worden aangebracht. Bovenaan staan verwachtingen die geformuleerd worden vanuit overheidsperspectieven. In het midden van de tabel staan verwachtingen die spelen op schoolniveau. Ten slotte staan onderaan de tabel verwachtingen die zich op de pedagogisch–didactische as situeren.

¹² Eindtermen waarin bijvoorbeeld een methode of een pedagogisch project zou zijn verwerkt, gaan in tegen de grondwettelijke vrijheid van onderwijs (zie ook mogelijksvoorwaarde grondwettelijkheid 3.1.1.2.)

Tabel 6. *Verwachtingen ten aanzien van het statuut van de eindtermen*

| | | |
|--|---|--|
| doelgericht | ↔ | resultaatgericht |
| te herkennen eindtermen | ↔ | niet geëxpliciteerde eindtermen * |
| te beoordelen eindtermen | ↔ | te meten eindtermen |
| te operationaliseren eindtermen | ↔ | bepalende (dan wel open) eindtermen * |
| methodisch te vertalen eindtermen | ↔ | eindtermen met impliciete/expliciete methode * |
| pedagogisch in te zetten eindtermen | ↔ | eindtermen met impliciet/expliciet pedagogisch project * |
| didactisch werkbare eindtermen | ↔ | abstracte eindtermen die oriënterend zijn * |
| pedagogisch bruikbare eindtermen | ↔ | specifieke eindtermen die pedagogisch bepalend zijn * |
| te examineren eindtermen | ↔ | eindtermen die oriënterend zijn * |
| individueel haalbare eindtermen (voor elke leerling) | ↔ | algemeen bereikbare eindtermen (voor merendeel van leerlingen) |

Allereerst is er de verwachting om de eindtermen te kunnen gebruiken als leerdoelen en dus een gebruik vanuit een doelgerichtheid. Dit staat tegenover de verwachting om eindtermen in eerste instantie te gebruiken als leerresultaten (duidelijk vaststelbare resultaten als gevolg van leerprocessen). In de marge is het belangrijk aan te stippen dat de huidige eindtermen een resultaats- en doelgerichtheid combineren: ze moeten realiseerbaarheid zijn voor het *merendeel* van de leerlingen, wat natuurlijk betekent dat ze enkel doelgericht kunnen worden gebruikt. Of anders nog: de huidige eindtermen hebben het statuut van doelen omdat de realisatie voor iedereen misschien wel een ambitie maar geen uitgangspunt is. Het eerste continuüm gaat met andere woorden enerzijds om een doelgericht inzetten van eindtermen, en anderzijds om een gebruik dat gericht is op leerresultaten. Een tweede continuüm representeert verwachtingen vanuit de onderwijsinspectie. Zij willen eindtermen die te herkennen zijn in leerplannen in het kader van de goedkeuring ervan. Om de kwalitatieve controle goed te kunnen uitvoeren wil de onderwijsinspectie eveneens eindtermen die te beoordelen zijn. Deze verwachting staat echter tegenover eindtermen die in eerste instantie te meten zijn aan de hand van peilingen. Indien dit als vertrekpunt zou worden genomen geeft het een ander statuut aan de eindtermen. Een volgende verwachting situeert zich op het niveau van de scholen. Om zelf leerplannen en schoolwerkplannen te kunnen opstellen verwachten leerplanmakers en schoolbesturen eindtermen die te operationaliseren of te integreren

zijn. Ook van belang voor hen is dat eindtermen een eigen methode en pedagogisch project toelaten. Tegenover deze drie verwachtingen staan geen andere verwachtingen. Al kan het natuurlijk wel zo zijn dat eindtermen feitelijk wel impliciet een methode voorschrijven. Het kan ook zo zijn dat ze ofwel zo bepalend (gedetailleerd en concreet) ofwel zo open (en onbepaald) zijn dat een verdere operationalisering overbodig dan wel onmogelijk is. De volgende verwachtingen gaan uit van het perspectief van de leerkracht. Zij wensen didactisch werkbare en pedagogisch bruikbare eindtermen. Ook hier zijn er logischerwijze tegengestelde polen te formuleren, maar deze vallen buiten het werkingsmodel van de huidige eindtermen. Al is het mogelijk een scenario te bedenken waarin de eindtermen bijvoorbeeld zo abstract zijn (bijvoorbeeld als toetssteen voor de leerplannen) dat zo ook niet meer bedoeld zijn om hanteerbaar te zijn voor leerkrachten. Ook kan men een scenario bedenken waarin eindtermen precies specifiek zodat ze doelbewust meer prescriptief voor leerkrachten (bijvoorbeeld in kader van kwaliteitsgarantie). Het voorlaatste continuüm geeft de verwachtingen rond de mogelijkheid tot examineren van de eindtermen weer. Zowel leerkrachten of scholen als leerlingen kunnen die verwachting naar de eindtermen stellen: eindtermen waarvan de realisatie bij leerlingen ook echt geëvalueerd kan (of moet) worden, en op basis waarvan eventueel gecertificeerd of gediplomeerd kan worden. Daartegenover kan de verwachting staan dat het niet de eindtermen zijn die het criterium vormen voor evaluatie en examineren, maar leerplannen(doelstellingen) of eventueel nog andere instrumenten en dat eindtermen louter een oriënterende functie hebben. Tot slot stelt het criterium van de leerbaarheid vanuit het perspectief van leerlingen dat eindtermen voor elke leerling individueel haalbaar moeten zijn. Bij deze laatste verwachting geeft de tegenpool ervan weer dat de eindtermen voor het merendeel van de leerlingen bereikbaar (zou) moeten zijn. Dit laatste is de omschrijving van de huidige eindtermen. De huidige eindtermen hanteren als vertrekpunt niet dat het leerresultaten zijn die door iedereen te realiseren zijn.

3.3.4. Conclusie

Tabel 5 en Tabel 6 verduidelijken dat er in het huidige onderwijsbestel heel wat verwachtingen leven ten aanzien van de eindtermen. Deze veelheid aan verwachtingen zijn het gevolg van het feit dat veel actoren de eindtermen gebruiken en dat ze elk (vanuit hun eigen perspectief) voor een doeltreffend gebruik bepaalde verwachtingen hebben naar hoe die eindtermen er moeten uitzien en welke rol ze moeten spelen. Elke gebruiker projecteert met andere woorden vanuit zijn eigen perspectief een aantal verwachtingen naar de eindtermen en dit zowel naar de vorm als naar het statuut van de eindtermen. Dit betekent niet dat elke gebruiker niet ook andere verwachtingen heeft. Dit betekent ook niet dat men geen rekening kan houden met andere gebruiksperspectieven. In dat geval is het de uitdaging om na te gaan of de eigen gebruiksverwachtingen naar de eindtermen verzoenbaarheid zijn met die andere gebruikscriteria.

Zoals de continua in Tabel 5 en 6 tonen, is het logisch dat verschillende verwachtingen voor spanningen kunnen zorgen. Anders gesteld: een aantal verwachtingen naar het statuut en de vorm van eindtermen zijn niet verzoenbaar. Wanneer men wil nadenken over een doeltreffende werking van de eindtermen in de toekomst is het de uitdaging om uit te zoeken hoe kan worden omgegaan met deze spanningen. Dit zal echter altijd betekenen dat verwachtingen naar de eindtermen toe moeten worden bijgesteld. Een uitgebreide beschrijving van de verschillende mogelijkheden om met deze spanningen om te gaan wordt in het volgende hoofdstuk gerapporteerd in de vorm van scenario's. Deze scenario's kunnen gelezen worden als de beleidsaanbevelingen van dit onderzoek.

4. SCENARIO'S

De uitgebreide toelichting bij het werkingsmodel, de spanningen binnen dit model en de daaruit voortvloeiende verwachtingen ten aanzien van de eindtermen vormden de inzet van de voorgaande delen. Uit de resultaten bleek dat er vandaag heel veel actoren gebruik (willen) maken van de eindtermen en dat er dus ook erg verschillende verwachtingen zijn rond het statuut en de vorm van de eindtermen. Als gevolg daarvan is de kwestie van de doeltreffendheid van de eindtermen erg complex. De vraag is immers: *doeltreffend voor wie en op basis van welke criteria?* Vanuit de verwachtingen naar het statuut en de vorm van de eindtermen blijkt duidelijk dat die vraag naar doeltreffendheid – afhankelijk van het gebruiksperspectief – anders wordt ingevuld. Het is daarnaast ook een complexe zaak omwille van de (mogelijker) spanningen die er bestaan tussen die diverse verwachtingen. Anders gesteld: eindtermen die doeltreffend zijn voor de inspectie zijn het daarom niet vanzelfsprekend ook voor scholen of leerkrachten. Precies omwille van deze vaststelling is er voor gekozen om de beleidsaanbevelingen te formuleren in termen van scenario's. Scenario's laten toe na te gaan welke mogelijke opties er zijn om eindtermen doeltreffend te maken en daarbij meteen rekening te houden met de verwachtingen en eventuele spanningen. De scenario's hebben niet de bedoeling een oplossing of uitweg voor te schrijven maar bieden een houvast voor beleidsmakers en andere belanghebbenden om inzicht te krijgen in mogelijke toekomstige ontwikkelingen rond de eindtermen en op basis daarvan geïnformeerde standpunten in te nemen. De scenario's nodigen bovendien de actoren ook uit om na te gaan welke andere criteria dan degene die ze als directe gebruikers voorop stellen voor hen belangrijk zijn. In die zin hebben de scenario's niet de bedoeling om spanningen op de spits te drijven. Integendeel: de scenario's nodigen elk van de actoren uit om de gebruikscriteria en verwachtingen van andere actoren mee in rekenschap in te brengen.

Wanneer de huidige complexiteit in de werking van de eindtermen het vertrekpunt is om na te denken over de toekomst, kan men daar op twee verschillende manieren mee omgaan. Een eerste mogelijkheid bestaat erin de eindtermen aan te passen aan alle verwachtingen. Dit wil zeggen dat eindtermen in de toekomst zo worden geformuleerd dat alle actoren en gebruikscriteria evenwichtig aan bod kunnen komen. Anders nog: men stelt dan dat alle verwachtingen naar de eindtermen toe legitiem zijn en men past de eindtermen zo aan dat ze tegemoet komen aan al die verwachtingen. Welke vorm en statuut ze dan precies moeten hebben, is echter onduidelijk. Men kan vermoeden dat ze in dat geval op alle vlakken minimaal moeten zijn. Op die manier zijn de eindtermen natuurlijk niet direct bruikbaar, maar zullen nagenoeg alle actoren zelf hun eigen "gebruikseindtermen" (of vertalingen van eindtermen in diverse bruikbare instrumenten) moeten ontwikkelen en formuleren om er in de praktijk mee aan de slag te kunnen gaan. De verwachting hierbij is dat de spanningen dan

zullen verschuiven. Het gaat dan niet meer om spanningen rond de eindtermen (want als dusdanig worden de eindtermen dan niet meer gebruikt) maar om spanningen tussen die minimale eindtermen en alle instrumenten die de verschillende actoren ontwikkelen en gebruiken om met die eindtermen aan de slag te kunnen gaan. Het in kaart brengen van dergelijke spanningen valt echter buiten het opzet van dit onderzoek. Maar aangezien deze piste uiteindelijk niets anders doet dan de problematiek verplaatsen, is ze enkel een theoretische mogelijkheid die in de praktijk nauwelijks zinvol genoemd kan worden. Een tweede mogelijkheid om de complexiteit van de huidige eindtermen aan te pakken, bestaat erin om ook de veelheid aan verwachtingen naar de eindtermen aan te passen. Dit betekent dat er keuzes worden gemaakt, en dat dus op de één of andere manier bepaalde verwachtingen (en dus bepaalde perspectieven en criteria) meer centraal komen te staan dan andere verwachtingen. Indien men op deze manier naar de problematiek kijkt, zijn er verschillende toekomstige scenario's mogelijk. De scenario's verschillen dan naarmate één of meerdere gebruikscriteria met bijhorende verwachtingen naar statuut en vorm van eindtermen prioriteit krijgen.¹³ In het vervolg van dit rapport werd deze weg bewandeld.

Het uitwerken van een aantal scenario's heeft voor beleidsmakers en belanghebbenden een aantal voordelen. Ten eerste bieden de scenario's een manier van denken om met de huidige complexiteit van de werking van de eindtermen om te gaan, maar er tegelijkertijd ook los van te komen in functie van alternatieve visies. Ten tweede kan men zich een beeld vormen van de mogelijke gevolgen van eventuele toekomstige beslissingen in de richting van of binnen een bepaald scenario. De scenario's laten dus toe om goed te kunnen anticiperen op de mogelijke consequenties van beleidsopties. Ten derde bieden de scenario's een inzicht in hoe beslissingen in verband met de toekomstige eindtermen het garanderen en bewaken van kwaliteitsvol onderwijs – één van de uitgangspunten in de ontwikkeling van de (huidige) eindtermen – kunnen ondersteunen dan wel bemoeilijken. Ten vierde maken de scenario's ook een aantal argumenten en standpunten zichtbaar die een debat over de eindtermen zouden kunnen stofferen. Tot slot, en zoals eerder vermeld, bieden de scenario's alle actoren de mogelijkheid om na te gaan wat de gevolgen zijn van de eigen verwachtingen en criteria in het licht van de vele andere verwachtingen en criteria die er zijn. De scenario's laten met andere woorden toe het eigen gebruiksperspectief in een wat ander perspectief te plaatsen.

Bij de opbouw van de scenario's werden telkens één of twee criteria centraal geplaatst, waardoor meteen ook bepaalde verwachtingen ten aanzien van de eindtermen prioriteit kregen boven andere verwachtingen. Het centraal plaatsen van één of twee criteria sluit andere criteria en hun verwachtingen naar de eindtermen echter niet uit. Daarom werd per scenario een antwoord

¹³ Deze scenario's geven niet noodzakelijk een exhaustief beeld maar zijn een aanzet om over toekomstige ontwikkelingen rond de eindtermen na te denken.

gezocht op de vraag met welke andere gebruikscriteria de centraal geplaatste verwachtingen al dan niet verzoenbaar zijn. Elk scenario benoemt dan ook enerzijds *haalbare* afstemmingen (onderling verzoenbare verwachtingen en vermeden spanningen) en anderzijds *problematische* afstemmingen (onverzoenbare verwachtingen en dus moeilijk of niet oplosbare spanningen).

In principe is het mogelijk om per actor en zijn/haar verwachtingen een scenario uit te schrijven. In veel gevallen moet er dan echter zo ver afgeweken worden van de huidige realiteit (en dus het huidige werkingsmodel van de eindtermen) dat het scenario weinig realistisch wordt en er eigenlijk zelfs nauwelijks nog gesproken kan worden over eindtermen in de huidige betekenis van het woord. Daarom hebben we ons beperkt tot vier, voldoende betekenisvolle, scenario's. Deze zijn gekozen op basis van het huidige werkingsmodel en op basis van de oorspronkelijke betekenis en ambitie van de eindtermen als beleidsinstrument. Die oorspronkelijke betekenis verwijst immers naar het criterium dat aan basis lagen van het ontwikkelen van de eindtermen: het streven van de overheid om voor alle leerlingen, ongeacht naar welke school zij gaan, een minimale onderwijskwaliteit te garanderen en dus een minimale basisvorming voor iedereen waar te maken. Dit ontwikkelingscriterium komt als dusdanig niet in het werkingsmodel voor (het is geen direct gebruikscriterium) maar geeft de fundamentele ambitie van de eindtermen weer. Om deze ambitie naar gelijkheid en minimale kwaliteit te kunnen verzekeren, moet de overheid ze ook bewaken: dit is de kwaliteitsbewaking.

Omdat deze aanvankelijke en dus ook de huidige betekenis van de eindtermen zo essentieel is, vertrekt het eerste scenario vanuit deze kwaliteitsbewaking en de verwachtingen die daar leven naar de eindtermen toe. De volgende drie scenario's hebben elk een ander vertrekpunt, maar er wordt telkens wel nagegaan welke de gevolgen zijn voor de kwaliteitsbewaking – en de achterliggende, initiële ambitie van de eindtermen - wanneer andere criteria en verwachtingen het vertrekpunt vormen. Ook al kan men zich in andere scenario's de vraag stellen of eindtermen als dusdanig (nog) zinvol zijn, is het de bedoeling om toch steeds ook na te gaan wat het statuut is van eindtermen als instrument in termen van kwaliteitsbewaking. Om die reden is er ook voor gekozen om de term “eindtermen” – ook al hebben ze een ander statuut of een andere betekenis in bepaalde scenario's – te behouden.

Een moeilijkheid in het formuleren van scenario's is dat er naast de eindtermen ook andere instrumenten gebruikt worden. Voor de hand liggend in dit opzicht zijn de leerplannen en de leerplandoelstellingen. De verhouding tussen beide instrumenten zal afhankelijk van de scenario's verschillen. Maar er stelt zich hier ook een specifieke uitdaging. Er kan gesteld worden dat de eindtermen in eerste instantie een rol spelen in het kader van de kwaliteitsbewaking en bijvoorbeeld een instrument zijn in handen van de inspectie tijdens schooldoorlichtingen. De leerplannen situeren

zich dan binnen de zogenaamde kwaliteitszorg vanwege de onderwijsverstrekkers. In de praktijk is het echter zo dat de inspectie ook de leerplandoelstellingen, of specifiek nog de eindtermen-gerelateerde leerplandoelstellingen, als norm hanteert. Het gevolg is natuurlijk dat de leerplannen ook een instrument zijn (of worden) in het kader van de kwaliteitszorg. De scenario's proberen zo goed als mogelijk recht te doen aan deze complexiteit. Het zal echter duidelijk zijn dat die verhouding tussen eindtermen en leerplannen – en deels ook tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg – een blijvend aandachtspunt is.

In het bespreken van de scenario's wordt nagegaan hoe de verschillende verwachtingen een plaats kunnen krijgen. Alle verwachtingen maximaal aan bod laten komen, zou de beschrijving van de scenario's te complex maken. Het gaat enkel om een aantal essentiële zaken. Belangrijk is echter dat de criteria vergelijkbaarheid en inschaalbaarheid, en de mogelijke verwachting naar bijvoorbeeld meer uniform geformuleerde eindtermen niet expliciet prioriteit krijgen in een scenario. De reden is niet dat dit onbelangrijk is, wel integendeel. De hoofdreden is dat de verwachtingen vanuit dit perspectief in elk van de scenario's een aantal fundamentele uitdagingen aan de orde stelt. Twee voorbeelden maken dit duidelijk. Een eerste voorbeeld heeft betrekking op het onderscheid tussen onderwijskwalificaties en beroepskwalificaties. Zeker wanneer het gaat om beroepskwalificaties (en dus het beroepsonderwijs) introduceert de kwalificatiestructuur een bijkomende logica in het debat over het statuut en de rol van de eindtermen. De vraag is dan immers wie uiteindelijk de beslissing neemt over de inhoud en vorm van die kwalificaties en bijgevolg de vraag hoe de onderwijswereld en de beroepswereld hier tegenover elkaar komen te staan. Bovendien kan de vraag gesteld worden welke vrijheid de onderwijsverstrekkers, maar ook het Vlaams Parlement en de samenleving in zijn geheel, hebben met betrekking tot het formuleren van eindtermen. Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de mogelijke relaties tussen de interne logica van de kwalificatiestructuur (en het gerelateerde kwalificatieraamwerk) en de logica van de opleidingenstructuur. De mogelijke impact hiervan op het statuut en de vorm van de eindtermen en ook, voor sommigen althans, op de onderwijsaanpak is een belangrijke kwestie in alle scenario's. De betekenis van deze criteria kan ook als volgt worden geformuleerd: in het huidige werkingsmodel drukken de inschaalbaarheid en vergelijkbaarheid (en de vraag wat het betekent dat eindtermen deel uitmaken van onderwijskwalificaties) één naast vele andere verwachtingen uit en behoren ze niet tot de randvoorwaarden. Gezien de aard van deze verwachtingen is het logisch dat inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid in een toekomstig werkingsmodel ofwel een randvoorwaarde is (essentieel om te kunnen spreken van functionerende eindtermen, en dus niet ter discussie staand) ofwel dat eventuele verwachtingen naar inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid zo worden bijgesteld dat ze verzoenbaar zijn met andere verwachtingen (of een functie hebben die helemaal los staat van de eindtermen en hun statuut/vorm).

Tot slot is het belangrijk om aan te stippen dat het scenario's zijn van werkingsmodellen en dat we dus niet ingaan op wie welke rol speelt en verantwoordelijkheid opneemt bij de uiteindelijke ontwikkeling van en beslissing over de eindtermen. Het zal duidelijk zijn dat die rollen en verantwoordelijkheden in elk van de scenario's anders komen te liggen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat aangezien in elk van de scenario's de kwaliteitsbewaking aan bod komt, dit ook betekent dat met name de Vlaamse overheid en in het bijzonder het Vlaamse Parlement – als wetgevende macht – een belangrijke rol speelt, alsook de inspectie die het mandaat heeft om kwaliteit te bewaken. Waarover deze actoren beslissings- en controlebevoegdheid hebben, kan afhankelijk van het scenario variëren.

4.1. Scenario 1: insteek vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking

Zoals gezegd leunt het eerste scenario het dichtst aan bij de oorspronkelijke betekenis van de eindtermen, en meer bepaald bij de ambitie die aan hun ontwikkeling ten grondslag lag. Het is een scenario vanuit het perspectief van de overheid waarbij men de eindtermen wil gebruiken als een instrument om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Het uitgangspunt voor dit scenario is de verantwoordelijkheid die de overheid opneemt om te garanderen dat alle leerlingen op een minimale inhoudelijke onderwijskwaliteit kunnen rekenen, ongeacht in welke Vlaamse school ze onderwijs volgen. Deze doelstelling kan alleen worden waargemaakt indien ze ook wordt bewaakt (evalueerbaarheid). Daarom zal binnen dit scenario het perspectief van de inspectie voorop staan. Naar de eindtermen toe is er in dit scenario dus een resultaatsverplichting (eventueel een inspanningsverplichting naar specifieke doelen toe) en in de huidige situatie betekent dit dat ze door het merendeel van de leerlingen moeten worden bereikt.

4.1.1. Verwachtingen

Een scenario dat kwaliteitsbewaking voorop stelt, schuift vier verwachtingen naar voor. De onderwijsinspectie gebruikt eindtermen tijdens verschillende van haar taken. Het statuut van de eindtermen moet daar bijgevolg aan worden aangepast. Zo moeten eindtermen ten eerste **beoordeeld kunnen worden** tijdens doorlichtingen van scholen. Daarnaast moeten eindtermen **te herkennen** zijn in de leerplannen die ter goedkeuring worden ingediend bij de inspectie. De eindtermen vormen hier dus het referentiekader dat de inspectie hanteert bij zowel de evaluatie van scholen als de advisering rond de goedkeuring van ingediende leerplannen.¹⁴

In dit scenario moeten eindtermen ook voldoende **concreet** worden geformuleerd. Het is voor de onderwijsinspectie namelijk van belang om tijdens het doorlichten van scholen te kunnen

¹⁴ Schoolbesturen en koepels hebben de vrijheid om zelf leerplannen op te stellen (cfr. operationaliseerbaarheid). Alvorens deze leerplannen in gebruik kunnen worden genomen, dienen ze goedgekeurd te zijn door de onderwijsinspectie. In het kader van deze goedkeuring dienen eindtermen dus op een herkenbare manier opgenomen te zijn in leerplannen.

terugvallen op voldoende tastbare eindtermen (met een laag abstractieniveau). Ten slotte moeten eindtermen ook **substantieel** worden geformuleerd. Substantiële eindtermen dragen enerzijds de minimale inhoudelijke niveaus in zich om de basiskwaliteit van het verstrekte onderwijs te kunnen beoordelen. Anderzijds zijn ze in hun geheel zo maximaal mogelijk geformuleerd om de (minimale, maar brede) basisvorming voor alle leerlingen te kunnen garanderen. Alleen op die manier kunnen eindtermen de gelijkheid voor leerlingen en tussen scholen waarborgen.

Een kritische vraag is of die eindtermen haalbaar moeten zijn voor het merendeel van de leerlingen (niveau van de leerlingenpopulatie) dan wel of ze bereikt moeten worden door elke leerling (individueel niveau). Het antwoord op deze vraag is ook afhankelijk van hoe men de toevoeging “bij het merendeel van de leerlingen” begrijpt. Ofwel begrijpt men die toevoeging vanuit het motief dat men geen verwachtingen mag formuleren die niet realistisch zijn, ofwel vanuit de idee dat eindtermen altijd voldoende ambitieus geformuleerd moeten worden. In het eerste geval gaat men er natuurlijk vanuit dat in principe iedereen de eindtermen kan bereiken, maar houdt men er rekening mee dat dit door omstandigheden niet altijd het geval zal zijn. Op die manier geeft men nog een speelruimte aan scholen maar ook aan leerlingen, zonder onmiddellijk ook de ambitie op te geven dat ze door alle leerlingen in principe gehaald kunnen en moeten worden en dat daartoe inspanningen nodig zijn. In het tweede geval gaat men er vanuit dat structureel gezien niet alle leerlingen de eindtermen kunnen realiseren. Dit laatste motief staat natuurlijk haaks op de betekenis van eindtermen als instrument voor het bewaken van de basisvorming bij alle leerlingen over alle scholen heen. De toevoeging “bij het merendeel van de leerlingen” interpreteren vanuit dit laatste perspectief kan als keerzijde hebben dat scholen niet (meer) ten volle de nodige inspanningen zullen leveren voor het effectief bereiken van eindtermen bij alle leerlingen. Om dit laatste te vermijden, kan vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking worden overwogen om de toevoeging “voor het merendeel van de leerlingen” te laten vallen en de verwachting te formuleren dat alle eindtermen door alle leerlingen behaald moeten worden. Op die manier kan men allicht beter garanderen dat er daartoe maximale inspanningen worden geleverd. Het gevolg is dan wel dat de speelruimte voor scholen en leerlingen verdwijnt (hetgeen wellicht ook zal leiden tot een andere relatie tussen eindtermen en leerplannen). Bovendien heeft dit als risico dat de ambities naar het niveau van de eindtermen toe moeten worden aangepast. Op deze manier begrepen, hebben vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking beide opties een schaduwkant.

4.1.2. Haalbare afstemming

Eindtermen die naar statuut en vorm geschikt zijn voor kwaliteitsbewaking kunnen ook met de verwachtingen van drie andere actoren in overeenstemming worden gebracht. Om te beginnen zullen onderwijsverstrekkers nog voldoende ruimte hebben om eindtermen die substantieel en

concreet zijn naar leerplandoelstellingen te vertalen of ze erin te integreren (operationaliseerbaarheid). In dit geval moeten eindtermen wel voldoende pedagogisch neutraal zijn, zodat leerplanmakers hun vertaling naar het eigen pedagogisch project nog kunnen doorvoeren. In het licht hiervan moet tevens een evenwicht worden gezocht tussen de verwachting naar voldoende substantiële eindtermen vanuit de onderwijsinspectie en de verwachting naar minimale eindtermen vanuit de onderwijsverstrekkers die nog inhoudelijke (en eventueel ook methodische) vrijheidsgraden wensen.

Kwaliteitsbewaking is, ten tweede, ook verenigbaar met de ruimte die scholen nodig hebben om eindtermen te realiseren bij hun leerlingen (realiseerbaarheid). De verwachting van de inspectie naar concrete eindtermen biedt scholen immers ook een houvast bij hun taak de leerlingen de eindtermen bij te brengen. Concrete eindtermen wijzen namelijk een duidelijke richting aan waar scholen zich op moeten toeleggen. Het is in dit geval wel belangrijk dat de schoolleiding duidelijk weet welke de relatie is tussen de eindtermen en de leerplannen. Anders gezegd: het moet voor de schoolleiding helder zijn welk referentiekader de onderwijsinspectie gebruikt bij het doorlichten van de school. Gebruiken ze als beoordelingskader de eindtermen, de eindtermen-gebonden leerplandoelstellingen dan wel de gehele leerplannen? Ook de vraag welke rol de eindtermen op school spelen in processen van evaluatie en deliberatie (in functie van attestering en diplomering) en hoe “voor het merendeel van de leerlingen” geïnterpreteerd wordt is belangrijk (cfr. supra). Een uitklaring is hier nodig, maar hier is in principe wel een haalbare afstemming tussen verwachtingen mogelijk.

Tot slot zijn ook de periodieke peilingen binnen dit scenario in te passen. Eindtermen die voldoende substantieel zijn, en bovendien concreet, maken het voor toetsontwikkelaars mogelijk om eenduidige peilingsvragen op te stellen die alle minimale leerinhouden (rond bijvoorbeeld de basisvorming) omvatten. Binnen het kader van de kwaliteitsbewaking hebben de toetsen enkel tot doel om vanuit de eindtermen het Vlaamse onderwijspeil in kaart te brengen. Voorwaarde voor een geslaagde afstemming is wel dat het organiseren van de peilingen geen sturende invloed heeft op hoe de eindtermen door de scholen worden gebruikt. Het gevolg zou immers kunnen zijn dat de relatie tussen de eindtermen en leerplannen onduidelijk wordt of dat eindtermen ook voor scholen het statuut krijgen van toetsbare leerresultaten. Een laatste zorg in deze afstemming is hoe bijvoorbeeld de vakoverschrijdende eindtermen en die eindtermen waar een inspanningsverplichting geldt op een zinvolle manier kunnen worden getoetst. Door de (wellicht) heel diverse manier waarop scholen werken rond deze doelen, en bijgevolg ook de verschillende manieren waarop leerresultaten zich kunnen manifesteren, stelt zich hier een bijzondere uitdaging naar valide toetsing.

4.1.3. Problematische afstemming

Er zijn twee verwachtingen naar de eindtermen toe die moeilijk of niet te verzoenen zijn met de eindtermen die nodig zijn voor de kwaliteitsbewaking. Zo is de vraag naar eindtermen met ingebouwde beheersingsniveaus om de leerbaarheid van de eindtermen voor elke leerling te garanderen (differentieerbaarheid/leerbaarheid), moeilijk combineerbaar met de vraag van de inspectie naar substantiële en concrete eindtermen. Voor de inspectie is het dan immers onmogelijk om uitspraken te doen over de gelijkheid tussen scholen en over het al dan niet realiseren van een minimale basiskwaliteit voor iedereen. Bovendien kunnen zorgteams verlangen dat de eindtermen eerder algemeen zouden zijn om op die manier aanpassingen aan de concrete noden van bepaalde leerlingen mogelijk te maken. Concrete eindtermen bemoeilijken dit. Alleen als de overheid de garantie op een minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen in functie van gelijkheid zou opheffen, kunnen binnen dit scenario differentieerbare eindtermen bestaan. Maar rekening houden met deze verwachting is erg problematisch omdat het fundamenteel raakt aan de oorspronkelijke betekenis en opzet van de eindtermen. Het zou dus in tegenspraak zijn met het vertrekpunt van dit scenario. Een mogelijkheid is natuurlijk dat binnen differentieerbare eindtermen toch een minimumniveau wordt vastgelegd. Maar dit impliceert dat dit minimumniveau eigenlijk de functie heeft die de eindtermen momenteel vervullen.

Een andere problematische afstemming is het combineren van concrete eindtermen, die voor doorlichtingen nodig zijn, met de verwachting van leerkrachten naar bruikbare eindtermen. Dit is allereerst problematisch omdat in eerste instantie de vraag rijst of eindtermen onmiddellijk hanteerbaar *moeten* zijn voor leerkrachten dan wel of men er onmiddellijk van uit gaat dat leerkrachten leerplannen (en andere instrumenten) gebruiken. In dit laatste geval stelt zich de vraag naar de hanteerbaarheid van de leerplannen door leerkrachten. Dit is een belangrijke kwestie, maar gefundeerde uitspraken over de werking van de leerplannen vallen buiten het opzet van dit onderzoek. Indien het gaat om de directe hanteerbaarheid van de eindtermen door leerkrachten, dan stelt zich hier de fundamentele vraag of minimale eindtermen die nodig zijn voor inspectie geschikt zijn voor de maximale pedagogische ambities van leerkrachten. Anders gezegd: de logica van kwaliteitsbewaking lijkt hier niet verenigbaar met de vraag van leerkrachten naar pedagogisch bruikbare eindtermen (hanteerbaarheid). De vraag naar pedagogisch bruikbare eindtermen kan dan allicht beter gegarandeerd worden via de tussenstap van de leerplannen. Al moet dan de vraag worden gesteld naar hanteerbare leerplannen vanuit het perspectief van de leerkracht.

4.1.4. Conclusie

Wanneer eindtermen als een instrument voor kwaliteitsbewaking functioneren, dan moeten ze evalueerbaar zijn, wat betekent dat ze substantieel en concreet zijn. Onder bepaalde voorwaarden is

dit te combineren met periodieke peilingen en aspecten van kwaliteitszorg (de verticale beleid-as). Verdere uitklaring is nodig, maar in principe is afstemming tussen deze verschillende verwachtingen te realiseren. Substantiële en concrete eindtermen zijn echter moeilijk tot niet te verzoenen met eindtermen die moeten functioneren als een bruikbaar pedagogisch–didactisch instrument (horizontale as). Tenzij natuurlijk de kwaliteitsbewaking van de minimale basisvorming voor alle leerlingen én de idee van een ruime pedagogische vrijheid voor leerkrachten radicaal wordt herzien of losgelaten. Dit zou echter betekenen dat het vertrekpunt van dit scenario wordt opgegeven. Dat de verwachtingen van deze actoren niet of moeilijk met elkaar verzoenbaar zijn, kan twee zaken betekenen. Ofwel moeten deze actoren hun verwachtingen naar de eindtermen toe bijstellen, ofwel zijn er andere instrumenten nodig die aan hun specifieke verwachtingen kunnen beantwoorden. Dit laatste wil zeggen dat de ambitie tot doeldifferentiatie, maar ook de noden van leerkrachten, niet onmiddellijk op de eindtermen wordt geprojecteerd. Er moet naar een andere manier worden gezocht om hier minimaal aan tegemoet te komen, echter wel zonder het statuut en de betekenis van de eindtermen te ondergraven.

Tabel 7. *Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor eindtermen in functie van kwaliteitsbewaking (scenario 1)*

| Kwaliteitsbewaking (evalueerbaarheid) Eindtermen bruikbaar voor het bewaken van een minimale onderwijskwaliteit | |
|--|---|
| een haalbare afstemming met: | een problematische afstemming met: |
| <u>operationaliseren van ET</u> voor leerplanmakers, indien ET voldoende neutraal en minimaal zijn geformuleerd | <u>differentieerbare doelen met beheersingsniveaus</u> om ET leerbaar te maken (want het vertrekpunt kwaliteitsbewaking wordt ondergraven: het raakt fundamenteel aan de oorspronkelijke betekenis van de ET) |
| <u>realiseren van ET</u> voor scholen, indien voor hen duidelijk is welk referentiekader ze moeten gebruiken, én welk referentiekader de inspectie hanteert (ET of leerplannen) | vraag naar <u>pedagogisch bruikbare ET</u> voor leerkrachten (want zij verwachten ruimte voor hun pedagogische vrijheid: eindtermen formuleren minimale verwachtingen) |
| <u>periodieke peilingen</u> , indien deze zijn opgesteld vanuit een toetsing naar minimale inhoudelijke kwaliteit op systeemniveau, én het gebruik van ET voor scholen hierdoor niet verandert | |

4.2. Scenario 2: insteek vanuit het perspectief van de kwaliteitszorg

In het tweede scenario worden de eindtermen gedefinieerd vanuit een bepaalde opvatting over kwaliteitszorg. Dit impliceert dat ze als instrument niet allereerst gedacht worden vanuit het perspectief van de controlerende overheid maar vanuit het perspectief van de scholen die instaan voor kwaliteitszorg. Dit scenario zet dan ook het perspectief van de onderwijsverstrekkers (operationaliseerbaarheid) voorop. Naast het perspectief van de leerplanmakers (en de koepels of schoolbesturen) staat eveneens dat van de schoolleiding centraal. Zij hebben immers de verantwoordelijkheid om de eindtermen via leerplannen en het schoolwerkplan (inclusief de concrete schoolorganisatie en het pedagogisch beleid) in hun school te realiseren (realiseerbaarheid).¹⁵ Het referentiekader voor het onderwijsbestel bestaat in dit scenario dus uit de leerplannen waardoor dit scenario meteen impliceert dat de mogelijkhedenvoorwaarden van de actuele werking van de eindtermen gewijzigd zouden worden. Momenteel zijn het immers de eindtermen die het referentiekader vormen en niet de leerplannen. Anders nog: momenteel vormen de kwaliteitsbewaking en de eindtermen het vertrekpunt en niet de kwaliteitszorg en de leerplannen (of andere instrumenten die in kwaliteitszorg een rol spelen).

4.2.1. Verwachtingen

Aangezien in de kwaliteitszorg de verwachtingen van de leerplanmakers en van de schoolleiding primeren, is de cruciale vraag: wat is het statuut en de vorm van de eindtermen wanneer de leerplannen centraal staan? Wanneer onderwijsverstrekkers eindtermen in hun leerplannen willen operationaliseren, willen ze zich, ten eerste, op **minimaal** geformuleerde eindtermen kunnen baseren. De eindtermen moeten dus een zekere **openheid voor verdere interpretatie** in zich dragen. Dit impliceert dat de eindtermen ook **pedagogisch inzetbaar** en **methodisch vertaalbaar** zijn. Leerplanmakers bijvoorbeeld moeten met andere woorden de ruimte krijgen om met een set van minimale eindtermen aan de slag te kunnen gaan. Ze moeten de leerplannen primair vanuit hun eigen pedagogische visie en onderwijsmethode kunnen invullen en de eindtermen hierbinnen integreren.

Scholen die de eindtermen via hun leerplannen willen realiseren, stellen daarnaast ook nog drie verwachtingen. Vanuit hun perspectief is het logisch dat de eindtermen een **haalbare set** uitmaken die bereikbaar is voor het **merendeel van de leerlingen**. Om met de eindtermen zo gericht mogelijk aan de slag te kunnen gaan om ze bij de leerlingen te realiseren, is het daarnaast van belang dat de eindtermen **voldoende specifiek** zijn geformuleerd.

¹⁵ Een bijkomende problematiek die hier niet verder wordt uitgediept, is de onderlinge relatie tussen de schoolbesturen, leerplanmakers en koepels.

4.2.2. Haalbare afstemming

Eindtermen die optimaal geschikt zijn voor leerplanmakers/schoolbesturen blijken met de verwachtingen van drie andere actoren combineerbaar te zijn. Om te beginnen kunnen leerplannen of andere geoperationaliseerde instrumenten compatibel zijn met eindtermen die de onderwijsinspectie moet beoordelen (evalueerbaarheid). Dit gaat vanzelfsprekend alleen onder voorwaarde dat de leerplannen een kwalitatieve kwaliteitsbeoordeling mogelijk maken of toelaten, en dit zowel op een gelijke manier voor alle scholen als in functie van een minimaal inhoudelijk niveau. Leerplannen moeten dan zo worden geformuleerd dat ze kwaliteitsbewaking aan de hand van de eindtermen toelaten.

Een kritisch punt is hier echter de relatie tussen eindtermen en leerplannen in het kader van de evaluerende inspectie. Indien de leerplannen het centrale referentiepunt vormen voor de kwaliteitszorg, dan is het wellicht logisch dat de kwaliteitsbewaking daar maximaal rekening mee houdt en dat de inspectie de leerplannen als uitgangspunt hanteert bij doorlichtingen. Anders gesteld: de kwaliteitsbewaking houdt maximaal rekening met de eigen dynamiek van de kwaliteitszorg zoals ingevuld door de onderwijsverstrekkers. Dit betekent dat leerplannen de facto ook een instrument in het kader van kwaliteitsbewaking door de inspectie worden. Deze piste raakt bovendien ook aan een andere problematiek: de leerplannen die onderling sterk van elkaar kunnen verschillen. In dit scenario lijken dan twee opties mogelijk.

Ofwel aanvaardt men die onderlinge verschillen. Dit heeft wellicht tot gevolg dat de inspectie vanuit een gerichtheid op het willen garanderen van gelijkheid en minimale kwaliteit voor alle leerlingen over alle scholen heen toch ook nood heeft aan substantiële eindtermen. Het risico is dat daardoor toch niet de leerplannen centraal staan, maar de facto de substantiële en concrete eindtermen.

Een tweede optie is dat de verschillende leerplannen meer op elkaar worden afgestemd. Op die manier dragen de leerplannen meteen al de garantie van een minimale vorm van gelijkheid in zich, en moet die functie niet meer worden opgenomen door de eindtermen. Deze optie impliceert wel een spanning wanneer het gaat om de goedkeuring van de leerplannen die minder eenvoudig op te lossen is (zie infra).

Ten tweede zijn leerplannen in principe verzoenbaar met de verwachtingen die vanuit periodieke peilingen worden gesteld. Tenminste wanneer de formulering van de leerplandoelstellingen een uniforme toetsing op systeemniveau toelaat (toetsbaarheid). De hierboven gesignaleerde nood aan afstemming tussen leerplannen lijkt dan ook vanuit dit perspectief noodzakelijk. Daarbij blijft het van belang, om de uitgangspunten van dit scenario te vrijwaren, dat het systeem van kwaliteitszorg en de (minimale) rol van de eindtermen niet fundamenteel ter

discussie komen te staan. De verwachtingen van leerplanmakers of de schoolleiding moeten dus prioriteit blijven krijgen, en de eindtermen (maar ook de leerplandoelstellingen) mogen niet het statuut van toetsbare leerresultaten verkrijgen.

Leerplannen zijn ten slotte ook nog te combineren met het perspectief van de leerkrachten (hanteerbaarheid). Leerplandoelstellingen moeten leerkrachten dan enerzijds voldoende (methodische) houvast bieden zodat zij er hun onderwijs rond kunnen opbouwen. Anderzijds moeten leerplandoelstellingen nog voldoende (inhoudelijke) bewegingsruimte laten om de pedagogische vrijheid van leerkrachten te vrijwaren. Leerplannen zijn in dit scenario dus te verzoenen met de verwachtingen van leerkrachten. Weliswaar is het belangrijk te onderstrepen dat in dit scenario de relatie leerplannen–leerkrachten erg centraal komt te staan. Aangezien de leerplannen het referentiepunt vormen voor kwaliteitszorg (en dit laatste voor de kwaliteitsbewaking) zal allicht die relatie leerplannen–leerkrachten een centrale plaats moeten krijgen in (minstens) de kwaliteitszorg van de onderwijsverstrekkers. Een gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat de wijze waarop leerkrachten precies omgaan met de centraal geplaatste leerplannen ook een focus wordt van kwaliteitszorg, en eventueel van kwaliteitscontrole (binnen de school of vanuit de overheid). De gevolgen hiervan verdienen aandacht.

4.2.3. Problematische afstemming

De verwachtingen van schoolbesturen en/of leerplanmakers zijn niet verzoenbaar met de mogelijke vraag, vanuit een zorgperspectief, naar eindtermen met ingebouwde beheersingsniveaus of andere aanpassingen aan de doelen in functie van specifieke noden (differentieerbaarheid). Voldoen aan dergelijke verwachting zou immers een relativering van de eindtermen en leerplannen (naar beheersing of inhoud) impliceren, en bijgevolg in spanning komen met de vraag van leerplanmakers/schoolbesturen naar ruimte om de eindtermen volgens de eigen visie vorm te geven. Anders gesteld: leerplannen die centraal staan in het kader van kwaliteitszorg (en ook het aangrijpingspunt vormen voor kwaliteitsbewaking) kunnen moeilijk worden gecombineerd met specifieke verwachtingen vanuit een nood aan differentiatie in doelen. Tenzij differentieerbaarheid een andere invulling heeft, zijn deze twee criteria en verwachtingen moeilijk combineerbaar.

Een tweede en hoogst problematische afstemming in dit scenario is die tussen de taak van de inspectie wat de goedkeuring van leerplannen betreft en het centraal plaatsen van de leerplannen. De taak van de inspectie naar geleverde kwaliteit aan de hand van doorlichtingen werd hoger al besproken. Hier gaat het om de problematiek rond de goedkeuring van de leerplannen. In dit scenario staat de kwaliteitszorg voorop en dit betekent dat logischerwijs de leerplannen (of andere instrumenten die daartoe ontwikkeld zijn) centraal staan. De verwachtingen vanuit de andere perspectieven moeten zich hiernaar schikken. Dat is problematisch voor de onderwijsinspectie die

eerst moet adviseren over het goedkeuren van die leerplannen. Wanneer leerplannen het referentiekader vormen, en niet de eindtermen, op basis waarvan zal de onderwijsinspectie zijn advisering dan nog kunnen funderen? Welke rol zal de inspectie hierin nog kunnen spelen en kan ze eindtermen hiervoor gebruiken? Een scenario waarin de kwaliteitszorg van de onderwijsverstrekkers het vertrekpunt vormt, staat immers haaks op het gebruik van concrete, substantiële eindtermen. De vraag is dan welke andere instrumenten (of welk soort eindtermen) de inspectie voorhanden heeft om haar taak van kwaliteitsbewaking uit te voeren ten aanzien van de (goedkeuring van de) leerplannen. De verwachtingen zijn dus niet compatibel, tenzij de relatie tussen de inspectie die leerplannen goedkeurt en het statuut van de eindtermen en de leerplannen grondig zou worden herzien. Dit betekent een fundamentele verandering aangezien de kwaliteitsbewaking (op basis van de eindtermen) een andere wending zou krijgen, en het juridisch statuut van de eindtermen en leerplannen verandert. Twee pistes lijken hier mogelijk.

Ofwel hebben de leerplannen niet alleen het statuut van een instrument voor kwaliteitszorg, maar zijn ze meteen ook het basisinstrument voor kwaliteitscontrole in het kader van goedkeuring (en dus ook doorlichting, zie infra). Men kan zich vragen stellen bij het samenkomen van een logica van kwaliteitszorg en kwaliteitscontrole in één instrument. Bovendien blijft de vraag naar voldoende gelijkheid tussen de verschillende leerplannen bestaan aangezien ook dit de ambitie blijft van de kwaliteitsbewaking. Voor zover in deze optie de huidige functies van de eindtermen eigenlijk zijn overgenomen door de leerplannen stelt zich dan de vraag of er nog eindtermen nodig zijn. Die vraag stellen impliceert echter meteen de fundamentele vraag op welke wijze de samenleving (en haar vertegenwoordiging in het Vlaams Parlement) zich dan nog kan uitspreken over de minimale verwachtingen naar het onderwijs toe.

Een tweede piste is dat de eindtermen zodanig geformuleerd worden dat ze geschikt zijn om de leerplannen goed te keuren. Hoe de eindtermen die dat mogelijk maken eruit zouden moeten zien is evenwel een open vraag. Aangezien de leerplannen het eigenlijke referentiepunt vormen in dit scenario, kan het niet anders dat die eindtermen enkel minimale toetsingscriteria zijn. De vraag is of dit kan volstaan voor een gedegen kwaliteitsbewaking van de leerplannen en daaraan gekoppeld de vraag of dit voldoende is om de maatschappelijke verwachtingen naar onderwijs toe (en dus ten aanzien van alle scholen en leerlingen) te formuleren.

Samengevat moeten de leerplannen ofwel op de één of andere manier ook een instrument voor kwaliteitscontrole worden (en dan is de problematische vraag of er nog eindtermen nodig zijn). Ofwel moet men de eindtermen binnen dit scenario herdefiniëren zodat ze geschikt zijn om de leerplannen op hun kwaliteit te toetsen (waarbij de vraag rest hoe eindtermen er dan zouden moeten uitzien).

4.2.4. Conclusie

Wanneer het perspectief van de schoolbesturen en/of de schoolleiding voorop staat, is het vertrekpunt niet de kwaliteitsbewaking (scenario 1) maar de kwaliteitszorg. Het gevolg is dat de leerplannen (of andere instrumenten die daarvoor worden ontwikkeld) centraal staan. De implicatie naar de eindtermen toe is dat ze dan optimaal geoperationaliseerd moeten kunnen worden in leerplannen en moeten kunnen worden gerealiseerd door scholen. Onder welbepaalde voorwaarden is dit met kwaliteitsbewaking te combineren. Ten eerste zullen eindtermen in dit geval voldoende concreet en substantieel moeten zijn (hetgeen de verwachtingen van de onderwijsinspectie in functie van schooldoorlichtingen weerspiegelt), tenzij de doorlichtingen zich helemaal zouden gaan richten op de leerplannen (hetgeen allicht ook betekent dat er een verwachting is dat de verschillende leerplannen onderling afgestemd zijn). Ten tweede dient men er rekening mee te houden dat ofwel de eindtermen ofwel de leerplandoelstellingen ook voor peilingen moeten kunnen worden ingezet. Concreet betekent dit dat ze metingen mogelijk moeten kunnen maken en daarom zo eenduidig mogelijk moeten worden geformuleerd. Ten derde, en dit is een problematische afstemming tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg, zal men een andere verhouding tussen de eindtermen en de leerplannen (of andere geoperationaliseerde instrumenten) moeten uitwerken in functie van het goedkeuren van de leerplannen. In dat geval moeten de mogelijkhedenvoorwaarden van het huidige werkingsmodel worden aangepast: zowel de eindtermen als de leerplannen krijgen dan wellicht een ander juridisch statuut en ook de vraag naar het kanaliseren van verwachtingen van de samenleving naar het onderwijs toe (representativiteit) stelt zich opnieuw in alle scherpste. De omkering van het vertrekpunt – kwaliteitszorg eerst en dan kwaliteitscontrole – heeft met andere woorden fundamentele gevolgen voor het werkingsmodel van de eindtermen en de mogelijkhedenvoorwaarden van dit werkingsmodel.

Kijkend naar een mogelijke afstemming met verwachtingen vanuit de pedagogisch–didactische as, is er in dit scenario zowel een haalbare als problematische afstemming. Eindtermen als instrument voor kwaliteitszorg zijn combineerbaar met de verwachtingen van de leerkrachten, maar enkel onder bepaalde voorwaarden. Belangrijk hier is dat het zwaartepunt (nog) meer komt te liggen op de relatie tussen de leerplannen en de leerkracht, en dus tussen kwaliteitszorg op het niveau van de school enerzijds en verwachtingen van individuele leerkrachten anderzijds. Voor leerkrachten is dan minstens ook uitklaring nodig over wat het referentiepunt is of moet zijn voor hun pedagogisch–didactisch handelen, namelijk de eindtermen dan wel de leerplannen. Wat niet of heel moeilijk verzoenbaar is met eindtermen als instrument voor kwaliteitszorg, zijn eindtermen met ingebouwde beheersingsniveaus. Indien de vraag naar differentiatie zich vertaalt naar een flexibele omgang met de onderwijsdoelen (zowel met betrekking tot eindtermen als tot de leerplannen), dan

komt dit in spanning te staan met de logica van kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg in functie van minimale kwaliteit voor alle leerlingen.

Tabel 8. *Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor eindtermen in functie van kwaliteitszorg (scenario 2)*

| Kwaliteitszorg (operationaliseerbaarheid & realiseerbaarheid) Eindtermen bruikbaar voor kwaliteitszorg en dus een maximale focus op leerplannen (of andere instrumenten) | |
|---|--|
| een haalbare afstemming met: | een problematische afstemming met: |
| <u>kwaliteitsbewaking (doorlichting)</u> , indien leerplannen deze bewaking mogelijk maken in functie van een minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen | <u>differentieerbare doelen met beheersingsniveaus</u> om ET leerbaar te maken voor leerlingen (want dit beperkt de ruimte die leerplanmakers nodig hebben om hun vertaling naar pedagogische visie en methode te maken) |
| <u>periodieke peilingen</u> , indien eindtermen of leerplannen een uniforme toetsing op systeemniveau toelaten | <u>kwaliteitsbewaking (goedkeuring van leerplannen)</u> door inspectie (want leerplannen (of andere geoperationaliseerde instrumenten) vormen dan zelf het referentiekader) |
| <u>hanteerbaarheid door leerkrachten</u> , indien ze hen enerzijds voldoende houvast geven en anderzijds voldoende ruimte voor hun pedagogische vrijheid (én indien duidelijk is welk referentiekader ze moeten hanteren: leerplannen of ET) | |

4.3. Scenario 3: insteek vanuit het perspectief van de leerkracht

Het derde scenario vertrekt niet vanuit één van de twee polen van de beleid-as (kwaliteitsbewaking of -zorg), maar vanuit één van de polen van de pedagogisch-didactische as. Het vertrekpunt van dit scenario zijn eindtermen die in eerste instantie doeltreffend zijn voor leerkrachten en bijgevolg optimaal hanteerbaar door leerkrachten. Het zal duidelijk zijn dat dit derde scenario, net zoals het tweede scenario trouwens, grondig verschilt van het eerste scenario waarin kwaliteitscontrole centraal staat en dat het meest aansluit bij het huidige werkingsmodel. Scenario 4 (zie 4.4.) zal vertrekken vanuit het perspectief van de leerling.

4.3.1. Verwachtingen

Vanuit het perspectief van de leerkrachten zijn er specifieke verwachtingen naar de vorm en het statuut van de eindtermen. Leerkrachten die de eindtermen moeten hanteren, vragen om **didactisch werkbaar** eindtermen. Dit betekent onder andere dat eindtermen zich goed laten vertalen in allerlei didactisch materiaal waarmee leerkrachten in de praktijk aan de slag kunnen gaan. Daaraan gekoppeld impliceert deze verwachting een zekere **concreetheid** van de eindtermen. Abstracte eindtermen bieden leerkrachten immers onvoldoende houvast voor de uitwerking van de lessen in de klaspraktijk. Anders gesteld: te abstracte eindtermen geven misschien een richting aan en drukken daarmee ook een verwachting uit, maar bieden geen houvast. Daarnaast moeten eindtermen in dit scenario ook **voldoende algemeen** zijn. Te specifieke eindtermen kunnen het statuut krijgen van voorschriften rond te behalen leerresultaten, maar impliceren dat er nog weinig ruimte is voor leerkrachten om naar de doelen toe zelf een vertaalslag te maken. Leerkrachten verwachten met andere woorden eveneens **pedagogisch bruikbare** eindtermen die hen niet beperken in hun pedagogische vrijheid. Zij moeten zelf nog verder kunnen specificeren op welke manier zij met de eindtermen aan de slag willen gaan, en dit bijvoorbeeld binnen het pedagogisch project van hun school en vertrekkend vanuit hun eigen (vakinhoudelijke) deskundigheid. Anders gesteld: leerkrachten verwachten eindtermen die hun pedagogische, inhoudelijke en didactische deskundigheid erkennen, en dus bijvoorbeeld geen eindtermen die de ambitie hebben te willen compenseren voor een gebrek aan dergelijke deskundigheid.

4.3.2. Haalbare afstemming

Eindtermen die optimaal geschikt zijn voor leerkrachten zijn compatibel met de verwachtingen van drie andere actoren. Ten eerste kunnen deze eindtermen gecombineerd worden met de verwachtingen van de onderwijsinspectie om eindtermen te kunnen gebruiken bij doorlichtingen (evalueerbaarheid). De voorwaarde is dan wel dat het beoordelingskader van de onderwijsinspectie zich afstemt op de verwachtingen van de leerkrachten naar de eindtermen toe. De inspectie werkt in dat geval dus met didactisch werkbaar (en dus voldoende concrete) en pedagogisch bruikbare (en dus voldoende algemene) eindtermen. Uiteraard kan zich hier een spanning voordoen tussen de logica van de kwaliteitsbewaking die gericht is op de school (het gaat om schooldoorlichtingen) en eindtermen die in dit scenario van meet af aan zijn afgestemd op de leerkrachten (en dus het individuele niveau). De eindtermen als een ondersteuning voor leerkrachten worden dan tegelijkertijd ook een instrument voor een controle die zich in eerste instantie richt op de school. Dit zou betekenen dat de focus van de kwaliteitsbewaking (en met name de schooldoorlichting) moet worden aangepast, of dat minstens de relatie tussen het schoolniveau en het niveau van de leerkracht moet verduidelijkt worden.

Een tweede haalbare afstemming situeert zich tussen de verwachtingen van leerkrachten en die van leerlingen (leerbaarheid). Beide willen immers voldoende concrete eindtermen en beide stellen vanuit hun eigen perspectief het effectief leren van de eindtermen voorop. Het is echter duidelijk dat voor de leerkracht de effectieve haalbaarheid eerder een soort doelstelling is, maar dat men moeilijk kan spreken van een resultaatsverplichting (voor iedereen). Dit laatste is natuurlijk wel van belang vanuit het perspectief van de leerlingen die het effectief behalen van alle eindtermen voor iedereen voorop stellen. Het is duidelijk dat hier spanningen aanwezig zijn, maar wellicht is een afstemming mogelijk.

4.3.3. Problematische afstemming

Eindtermen die in de eerste plaats gebruiksvriendelijk zijn voor leerkrachten verhouden zich erg problematisch tot een aantal verwachtingen van andere actoren. Er komen hier drie problematische aspecten naar boven. Ten eerste zijn eindtermen die leerkrachten kunnen hanteren moeilijk combineerbaar met de verwachtingen van leerplanmakers/schoolbesturen (operationaliseerbaarheid). Een afstemming is immers alleen mogelijk indien leerplanmakers zich eerst en vooral richten op de verwachtingen van leerkrachten naar didactisch werkbare en pedagogisch bruikbare eindtermen. Dit impliceert dat leerplanmakers niet tegelijkertijd zowel minimale eindtermen kunnen verwachten (zodat ze zelf voldoende ruimte hebben) als concrete eindtermen die tegemoet komen aan verwachtingen van leerkrachten. In dit scenario moet in feite de vraag worden gesteld of leerplannen nog nodig of zinvol zijn. Gezien de eindtermen direct bruikbaar zijn, zijn leerplannen wellicht overbodig. Gezien die eindtermen nog ruimte laten voor leerkrachten (in pedagogisch en methodisch opzicht) is het ook niet zinvol, wat dit betreft, een tussenniveau (de leerplannen) te organiseren. Meer nodig: hanteerbare eindtermen naast de leerplannen zouden de verwachtingen naar leerkrachten toe onduidelijk maken. Het gevolg is natuurlijk dat de relatie tussen scholen en leerkrachten in dit scenario radicaal verandert en dat er meteen ook geraakt wordt aan de vrijheid van onderwijs op het niveau van de school (zoals bijvoorbeeld naar de ruimte voor het werken vanuit een eigen project).

Ten tweede zijn algemene eindtermen die bewegingsruimte laten voor de pedagogische vrijheid van leerkrachten erg moeilijk combineerbaar met eindtermen die geschikt zijn voor peilingen (toetsbaarheid). Toetsbare eindtermen duiden op de wens dat eindtermen eenduidig zijn opgesteld, en er dus weinig variatie is naar inhoud en niveau. De marge die er is voor leerkrachten komt in conflict met de ambitie om het realiseren van eindtermen op een valide manier te toetsen. Tenzij de focus en ambitie van dergelijke peilingen worden herzien, is dit dus een zeer moeilijk haalbare afstemming. Bovendien kan hier een fundamentele spanning ontstaan tussen het systeemniveau waarover peilingen een uitspraak doen en eindtermen die in dit scenario geheel zijn afgestemd op

het individuele niveau van de leerkracht. De verantwoordelijkheid komt in dit scenario immers in eerste instantie te liggen bij leerkrachten, wat gevolgen kan hebben voor aspecten van aansprakelijkheid en bijvoorbeeld de noodzaak aan meer op het individu (van de leerkracht) gerichte kwaliteitsbewaking. Een radicaal gevolg hiervan zou kunnen zijn dat de paralleltoetsen voor scholen het statuut gaan krijgen van parallelexamens voor leerkrachten. Dit hoeft op zichzelf niet problematisch zijn, maar het illustreert de fundamentele verschuivingen die noodzakelijk optreden in dit scenario.

Hanteerbare eindtermen zijn, ten derde, moeilijk verzoenbaar met de verwachting naar differentieerbare eindtermen. Indien het uitgangspunt is dat niet alle leerlingen alle eindtermen op eenzelfde niveau moeten behalen, dan stelt zich een uitdaging voor leerkrachten die de eindtermen gebruiken als richtsnoer voor het garanderen van het maatschappelijke minimum dat voor alle leerlingen van belang is. Dit is een spanning die – op andere manieren – ook terugkomt in de twee voorgaande scenario's. In dit scenario is er nog een bijkomende moeilijkheid omdat de leerkracht in pedagogisch–didactisch opzicht een dubbele boodschap krijgt. In dit scenario wordt enerzijds van leerkrachten een optimale didactische inspanning gevraagd om via methode, werkvorm, extra leertijd of andere hulpmiddelen (bijvoorbeeld ondersteuning door andere leerkrachten) te zorgen dat de omstandigheden ideaal zijn opdat iedereen de eindtermen zou kunnen behalen. Anderzijds geeft men van meet af aan ook de boodschap dat het behalen van die eindtermen door iedereen niet mogelijk of realistisch is en dus de doelen kunnen of mogen worden aangepast. Het gaat hier om een fundamentele spanning tussen twee verschillende vertrekpunten. Aan de ene kant is er het vertrekpunt van een soort pedagogische–didactische ambitie in naam van gelijkheid en dus het voorzien van alle mogelijke middelen die daartoe nodig zijn. Aan de andere kant is het vertrekpunt de verschillen tussen leerlingen om de eindtermen te realiseren, en bijgevolg de keuze om van meet af aan realisatieniveaus te onderscheiden of inhoudelijke keuzes mogelijk te maken.

In de marge, maar daarom niet onbelangrijk, raakt dit laatste ook aan de problematiek van de oriëntatie van leerlingen (B–stroom) en het inclusief onderwijs dat via het M-decreet wordt beoogd (en de maatschappelijke discussie hierrond). Vertrekken vanuit eindtermen die allemaal door iedereen moeten worden gerealiseerd, kan in feite leiden tot een situatie waarin meer leerlingen georiënteerd (moeten) worden naar de B–stroom. Die beweging kan worden versterkt indien de leerlingenpopulatie in het regulier onderwijs meer divers wordt. Een mogelijk argument kan zijn dat differentiatie inzake doelen die beweging een halt toe roept of minstens binnen te perken houdt. Een tegenargument is dat de pedagogisch–didactische ambities, de focus op gelijkheid wat de doelen betreft, maar ook op de middelen die hiervoor nodig zijn naar de achtergrond verdwijnen of minstens minder belangrijk worden. Uiteindelijk raakt dit dan aan een element in de fundamentele discussie tussen een inclusief onderwijssysteem en een gesegregeerd onderwijssysteem: welke prijs

– zowel in financiële als andere termen – is men bereid te betalen voor het samenhouden van alle leerlingen? En misschien vooral de vraag: wat is uiteindelijk in het belang van de leerling?

4.3.4. Conclusie

Wanneer eindtermen in de eerste plaats een instrument zijn voor leerkrachten om in de reële klaspraktijk te hanteren, dan zijn hun verwachtingen, weliswaar onder bepaalde voorwaarden, te combineren met verwachtingen van andere actoren. Hanteerbare eindtermen laten ten eerste kwalitatieve kwaliteitsbewaking tijdens doorlichtingen toe. Gevolg is dan wellicht wel dat de focus van de doorlichting gepreciseerd moet worden (en met name de relatie tussen het schoolniveau en het niveau van de individuele leerkracht). Daarnaast kan ook tegemoet gekomen worden aan de verwachtingen vanuit het perspectief van de leerlingen. Ook hier zal het een uitdaging zijn om een afstemming te vinden tussen enerzijds de verwachting naar effectieve realisatie door alle leerlingen en anderzijds de ambitie en inspanningen vanwege leerkrachten.

In dit scenario waarin eindtermen in eerste instantie aangepast zijn aan de verwachtingen van leerkrachten is op meerdere vlakken de afstemming erg problematisch. Ten eerste is onduidelijk wat de rol en het statuut van de leerplannen nog kan zijn. Raken aan dit niveau tussen overheid/inspectie en leerkrachten heeft uiteraard verregaande gevolgen. Ten tweede is het moeilijk om de focus op het individuele niveau van de leerkracht te verzoenen met de vraag naar eindtermen die toetsbaar zijn op systeemniveau. Het is tenslotte erg moeilijk om voor leerkrachten hanteerbare eindtermen af te stemmen op de vraag naar differentieerbare eindtermen. Dit plaatst de leerkracht immers in een tegenstrijdige positie: wordt het vertrekpunt van hun handelen gevormd door de eindtermen of door de capaciteiten of keuzes van de leerlingen?

Tabel 9. *Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor hanteerbare eindtermen (scenario 3)*

| Hanteerbare eindtermen voor leerkrachten (hanteerbaarheid) Eindtermen die direct bruikbaar zijn door leerkrachten | |
|---|---|
| een haalbare afstemming met: | een problematische afstemming met: |
| <u>Kwaliteitsbewaking (inspectie)</u> , indien het beoordelingskader van de inspectie zich hierop afstemt | <u>ET in leerplannen</u> , want de noodzaak en de zin van die leerplannen is niet langer duidelijk (wat dan weer andere fundamentele vragen oproept) |
| <u>ET die voor alle leerlingen leerbaar zijn</u> , indien afstemming tussen vraag naar effectieve realisatie en realisme inzake pedagogisch-didactische mogelijkheden | het <u>toetsen van ET</u> , want de toetsende systeemlogica komt in conflict met de pedagogische vrijheid van leerkrachten |
| | <u>Differentieerbare eindtermen</u> , want de pedagogisch-didactische logica (in naam van gelijkheid en maatschappelijke verwachtingen) komt in conflict met een logica van verschillen tussen leerlingen inzake capaciteit/keuze |

4.4. Scenario 4: insteek vanuit het perspectief van de leerling

Het laatste scenario bekijkt de eindtermen vanuit het andere uiteinde van de pedagogisch–didactische as: leerlingen. De eindtermen worden hier in de eerste plaats gehanteerd om te garanderen dat leerresultaten steeds en effectief door alle leerlingen worden behaald (leerbaarheid/differentieerbaarheid). In dit scenario vormt het perspectief van de leerlingen met andere woorden het vertrekpunt, wat natuurlijk ook verregaande wijzigingen teweegbrengt in de actuele werking van de eindtermen. De idee dat eindtermen door alle leerlingen moeten worden behaald, wijkt af van de huidige opvatting dat eindtermen door “het merendeel van de leerlingen” moeten worden bereikt. Dit scenario kiest er voor om meteen ook de verwachting naar doeldifferentiatie mee op te nemen als vertrekpunt. De reden hiervoor is dat de vraag naar een resultaatsgarantie bij elke leerling vaak automatisch gekoppeld is aan de vraag om te kunnen differentiëren binnen doelen afhankelijk van specifieke leerlingenbehoeften of –capaciteiten. Deze koppeling is gerechtvaardigd omdat de verwachting naar doeldifferentiatie in wezen ook deel

uitmaakt van het perspectief van de leerling. Bij differentiatie blijft de leerbaarheid voorop staan, weliswaar door te variëren in het niveau van te realiseren eindtermen.

4.4.1. Verwachtingen

Eindtermen die in eerste instantie voor elke leerling leerbaar moeten zijn, impliceren een vijftal verwachtingen. Wat betreft hun statuut moeten leerbare eindtermen ten eerste zo worden geformuleerd dat ze als een duidelijk resultaat kunnen worden neergezet. Ze worden dus **resultaatsgericht** opgesteld. Daarnaast wordt er ook van deze eindtermen verwacht dat ze **individueel en voor elke leerling haalbaar** zijn. Daartoe is het van belang, en dit is een derde verwachting, dat de realisatie van die eindtermen ook vast te stellen is, en dat het mogelijk is dat ze **te examineren** zijn. Dit laatste wil zeggen dat het examen of een andere evaluatie ook een uitspraak doet over het al dan niet behalen van de leerresultaten. Hiernaast zijn er ook twee verwachtingen naar de vorm van de eindtermen. Zorgteams of andere actoren die aangepaste leertrajecten willen opstellen waarbinnen elke leerling op zijn of haar tempo en niveau kan werken aan het behalen van de eindtermen, kunnen vragen naar eindtermen die voldoende **algemeen** zijn zodat er **beheersingsniveaus** onderscheiden kunnen worden. In dit scenario, en voor zover die doeldifferentiatie het vertrekpunt vormt, is er nood aan algemene eindtermen die feitelijk het statuut hebben van (ontwikkelings)doelen, zodat afhankelijk van de ontwikkeling van de leerlingen de realisatie op verschillende niveaus kan worden vastgesteld.

4.4.2. Haalbare afstemming

Eindtermen die zo geformuleerd zijn dat ze door alle leerlingen kunnen worden behaald, zijn verzoenbaar met de verwachtingen van drie andere actoren. Ten eerste kan die leerbaarheid compatibel zijn met de verwachtingen van leerkrachten naar hanteerbare eindtermen. De voorwaarde is dan wel dat de leerkracht die eindtermen als referentiekader hanteert. Voor zover dit algemene eindtermen zijn, ligt dit in het verlengde van de vraag van leerkrachten om vanuit enige vrijheid nog zelf (inhoudelijk) vorm te kunnen geven aan het onderwijs. Die algemeenheid is echter gekoppeld aan beheersingsniveaus. Afhankelijk van hoe specifiek dit laatste ingevuld en geoperationaliseerd wordt, kan dit in conflict komen te staan met de algemeenheid die leerkrachten vanuit hun pedagogische autonomie en ambitie wensen. Hier is minstens een afstemming nodig. Hetzelfde geldt ook voor de graad van concreetheid van de differentieerbare eindtermen. Een afstemming op de verwachtingen van leerkrachten naar eindtermen die ook methodisch bruikbaar zijn is mogelijk. In dit scenario is het duidelijk dat het pedagogisch–didactisch handelen van leerkrachten in een heel ander daglicht kan komen te staan: de capaciteiten of ontwikkeling en daaruit voortvloeiende individuele behoeften van leerlingen zijn het vertrekpunt en niet in eerste instantie een aantal doelen die voor alle leerlingen hetzelfde zijn. Niet alleen differentiëren naar

werkvormen of leertempo, maar ook naar doelen toe, vereist een grondige aanpassing van het huidige werkingsmodel. Bovendien moeten de leerkrachten in dit scenario de idee opgeven te handelen in naam van een soort gelijkheid die erin bestaat bij alle leerlingen dezelfde eindtermen te bereiken. Zoals verduidelijkt in het derde scenario wordt deze haalbare afstemming evenwel een problematische afstemming wanneer leerkrachten vasthouden aan eindtermen die omwille van minimale kwaliteit en gelijkheid (in principe) door iedereen en op hetzelfde niveau te behalen zijn.

Leerbare en differentieerbare eindtermen zijn verzoenbaar met de verwachtingen van leerplanmakers en/of schoolbesturen (operationaliseerbaarheid). Een afstemming is echter noodzakelijk. Het gevolg is dat de leerplannen een specifieke vorm en statuut moeten krijgen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de leerplandoelstellingen zelf eerder algemeen worden geformuleerd omdat er anders geen ruimte is om specifieke doeldifferentiatie mogelijk te maken. Een kritische vraag hierbij is wellicht bij wie de verantwoordelijkheid van die doeldifferentiatie precies ligt. Die differentiatie kan ook in de leerplannen gebeuren, met als gevolg dat die behoorlijk gelaagd en dus uitgebreid zouden moeten zijn. De afstemming op de leerkracht – en de vraag naar hanteerbaarheid – vormt dan meteen een specifieke uitdaging, tenzij de leerkrachten zelf verantwoordelijk zijn voor die doeldifferentiatie (eventueel binnen zorgteams of met een andere vorm van ondersteuning). Maar ook dan blijft de afstemming op de verwachtingen van leerkrachten een uitdaging. Meer nog, de vraag kan dan opduiken om naast die algemene leerplannen meer specifieke instrumenten te hebben die voor de leerkracht hanteerbaar zijn. Een andere radicale piste is dat de eindtermen zelf het statuut krijgen van leerplannen, maar dan duiken de problemen op die hierboven bij scenario 3 reeds werden besproken.

Hoewel ook de doeldifferentiatie meteen werd meegenomen als vertrekpunt in dit scenario, is het belangrijk opnieuw aan te geven dat er een spanning kan opduiken tussen leerbare en differentieerbare eindtermen. De vraag is immers: kunnen eindtermen worden opgesteld die voor iedereen te bereiken zijn zonder dat er een variatie in niveaus van bereiken moet worden ingebouwd? In het derde scenario werd wat dit betreft het onderscheid gemaakt tussen het pedagogisch–didactisch vertrekpunt inzake gelijkheid (dat de lat voor iedereen gelijk legt) en een vertrekpunt dat de eigen capaciteiten en ontwikkeling van leerlingen voorop stelt (en de lat in functie daarvan eventueel aanpast). Dit vierde scenario gaat uit van dit laatste vertrekpunt en hierdoor zijn leerbaarheid en differentieerbaarheid verzoenbaar. Het is echter belangrijk in het achterhoofd te houden dat hierdoor niet dezelfde minimale kwaliteit voor alle leerlingen gegarandeerd is. Dit laatste is dan minstens niet meer het vertrekpunt, en mogelijkwijze ook niet langer de ambitie.

4.4.3. Problematische afstemming

Eindtermen die – mits niveaudifferentiatie – steeds door alle leerlingen moeten kunnen worden geleerd, verhouden zich problematisch ten opzichte van een drietal andere actoren en hun verwachtingen. Om te beginnen zijn ze moeilijk combineerbaar met de vraag van de onderwijsinspectie naar substantiële eindtermen die moeten toelaten over alle scholen heen en voor alle leerlingen een kwaliteitsoordeel uit te spreken (evalueerbaarheid). Zowel de goedkeuring van de leerplannen als de schooldoorlichting wordt problematisch. Anders gesteld: welke zijn dan de ijkpunten die de inspectie voor alle scholen en in functie van het belang van alle leerlingen kan hanteren om de kwaliteit te controleren en te garanderen? Een mogelijk piste is hier dat – zoals in scenario 2 waar de kwaliteitszorg centraal staat – de leerplannen centraal komen te staan. Maar dit betekent dat voor de inspectie eindtermen nodig zijn die mogelijk maken de leerplannen al dan niet goed te keuren. De toetssteen van minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen – als uitdrukking van maatschappelijke verwachtingen – is echter niet meer mogelijk. Dit geldt overigens ook voor de criteria van de inspectie tijdens de schooldoorlichting in dit scenario. Een oordeel over de kwaliteit van de leerplannen, en het kwaliteitszorgsysteem, is wellicht mogelijk. Het zal echter zeer moeilijk zijn om kwaliteitsbeoordeling te organiseren die wil nagaan of de garantie naar minimumkwaliteit bij alle scholen en bij alle leerlingen gewaarborgd is (of daartoe alle inspanningen worden geleverd).

Een tweede problematische afstemming is die tussen de verwachtingen van de leerlingen ten aanzien van de eindtermen en de vraag naar kwaliteitscontrole via peilingen (toetsbaarheid). Een scenario dat het perspectief van de leerlingen voorop stelt, speelt zich immers af op een individueel leerlingenniveau, wat impliceert dat het niveau van de leerresultaten kan en mag variëren. Dit zorgt ervoor dat een kwantitatieve controle via peilingen quasi onmogelijk is. De vraag is immers hoe men peilingen op systeemniveau kan organiseren wanneer de leerniveaus structureel variabel zijn. De verwachtingen vanuit toetsbare eindtermen zijn dus erg moeilijk af te stemmen op het perspectief van de leerlingen, tenzij er een systeem van variabele peilingen komt. De vraag blijft dan wel hoe dit concreet te organiseren valt en wat de informatieve waarde ervan is voor een overheid die de onderwijskwaliteit wil bewaken.

Een laatste problematische afstemming is de moeilijke combinatie van leerbare en differentieerbare eindtermen en de ambitie rond kwaliteitszorg op schoolniveau (realiseerbaarheid). Een schoolleiding die haar eigen werking omtrent het realiseren van de eindtermen wil nagaan (bijvoorbeeld via de paralleltoetsen) en die een coherent systeem van diplomeren en certificeren wil opbouwen, staat in dit scenario voor een uiterst moeilijke opgave. De opgave bestaat er allereerst in een adequaat systeem van monitoring uit te bouwen om een zicht te krijgen (en te houden) op de

leervorderingen van alle leerlingen. Niet alleen kan de vraag worden gesteld hoe dit effectief zou kunnen worden georganiseerd, de vraag is ook op welke manier de school op basis hiervan haar ambities rond het realiseren van de eindtermen kan evalueren en desgevallend bijsturen. Het opzet van gelijkheid, of de idee van eindtermen die “bereikbaar moeten zijn voor het merendeel van de leerlingen”, komt in dit scenario immers te vervallen. Ten slotte stelt zich een bijzondere uitdaging naar certificaten en diploma’s. Die zijn er in dit scenario ofwel in verschillende maten en gewichten, ofwel zijn het allemaal dezelfde, maar dan met een verschillend soortelijk gewicht. Hier stelt zich een mogelijke problematische afstemming op allerlei vlakken: tussen onderwijsniveaus, tussen graden, tussen scholen, etc.

4.4.4. Conclusie

Een scenario waarin de eindtermen geformuleerd worden vanuit het perspectief van de leerlingen is op bepaalde vlakken in overeenstemming te brengen met andere verwachtingen. Onder bepaalde voorwaarden is het te combineren met de verwachtingen van leerkrachten naar eindtermen die te hanteren zijn. De voorwaarde is hier echter dat de leerkrachten zich oriënteren naar de capaciteiten van leerlingen en hun gerichtheid op “eenzelfde lat voor elke leerling” opgeven. Verzoenbaar is ook de vraag naar leerbare eindtermen en de vraag naar differentiatie in doelrealisatie. Meer nog, toelaten dat de eindtermen niet door iedereen op eenzelfde niveau moeten worden behaald, maakt het mogelijk om te verwachten dat alle eindtermen – weliswaar in de vorm van algemene doelen – door iedereen bereikt kunnen worden. Tenslotte zijn dergelijke differentieerbare en leerbare eindtermen ook te verzoenen met de verwachtingen van leerplanmakers. Hier is er echter de uitdaging naar wat het statuut en ook de vorm dan is van die leerplannen, wat ze precies ambiëren en hoe de leerkrachten daarmee aan de slag kunnen. Mogelijke vragen zijn bijvoorbeeld: indien de leerplannen te algemeen blijven, ontstaat dan niet de nood aan nieuwe instrumenten die voor leerkrachten wel hanteerbaar zijn. Indien de leerplannen ook concreet de hele doeldifferentiatie operationaliseren dan stelt zich omgekeerd de vraag naar de pedagogisch–didactische ruimte voor leerkrachten.

Eindtermen die zich allereerst richten op de verwachtingen van leerlingen zijn bijzonder moeilijk te verzoenen met alles wat te maken heeft met kwaliteitsbewaking, en gedeeltelijk ook met kwaliteitszorg. De ambitie om na te gaan of een minimaal niveau voor alle scholen gegarandeerd is, is moeilijk na te gaan. Problematisch is ook hoe algemene, en te differentiëren eindtermen nog kunnen toelaten om te adviseren over het goedkeuren van de leerplannen. Ten slotte is er eveneens een problematische afstemming tussen peilingen op systeemniveau die gebruik maken van één niveau van realisatie, de gedifferentieerde doelen in een school, en verschillen over de scholen heen. Dit is problematisch, tenzij de kwaliteitsbewaking een heel andere invulling krijgt en er met name een

aanpassing komt in de ambitie om een minimale kwaliteit in naam van alle leerlingen en voor alle scholen te garanderen.

Zoals aangegeven combineert dit scenario twee vertrekpunten: leerbaarheid en differentieerbaarheid. Zoals gesteld is het natuurlijk mogelijk om de hele problematiek van differentieerbare eindtermen buiten dit scenario te houden. Dat zou betekenen dat de eindtermen datgene omvatten wat elke leerling moet behalen en niet wat “het merendeel van de leerlingen” moet bereiken. Deze piste zou kunnen betekenen dat de ambities en de middelen daarop worden afgesteld. Een tegenargument is dat dit automatisch moet leiden tot een aanpassing van het niveau van de eindtermen, en dat dit misschien tegemoet komt aan de noden van de “zwakste” leerlingen maar niet aan de noden van de “sterkste” leerlingen. Enkel vertrekken vanuit de leerbaarheid van resultaten zou tevens een variant zijn van het scenario rond kwaliteitsbewaking (zie ook 4.1.1.).

Tabel 10. *Overzicht van haalbare en problematische afstemmingen voor leerbare en differentieerbare eindtermen (scenario 4)*

| Leerbare en differentieerbare eindtermen voor de leerling (differentieerbaarheid & leerbaarheid) Een focus op het leerbare eindtermen voor leerlingen | |
|--|---|
| een haalbare afstemming met: | een problematische afstemming met: |
| <u>hanteerbaarheid voor leerkrachten</u> , indien leerkrachten hun verwachting naar pedagogisch bruikbare ET afstemmen en de capaciteiten van leerlingen centraal plaatsen | <u>kwalitatieve kwaliteitsbewaking</u> , wat evaluatie van schooldoorlichtingen en goedkeuring van leerplannen betreft (want het criterium van minimale kwaliteit voor alle leerlingen in alle scholen is niet langer bruikbaar) |
| In leerplannen operationaliseerbare eindtermen, <u>indien het statuut en de vorm van de leerplannen (en de hanteerbaarheid) door leerkracht wordt uitgeklaard</u> | <u>kwantitatieve bewaking</u> van kwaliteit via peilingen (want de gevraagde eenduidigheid staat in spanning met de mogelijke variatie in behaalde niveau) |
| Differentieerbare eindtermen, indien de ambitie op minimale resultaten voor elke leerling wordt opgegeven vanuit veronderstelde verschillen in capaciteit | <u>Kwaliteitszorg op het niveau van de school</u> , inclusief de systemen voor attestering en diplomering (want de verwachting naar differentiatie toe staat in spanning tot verwachtingen naar eenheid/uniformiteit nodig voor kwaliteitszorg en afstemming tussen scholen, graden, ...) |

4.5. Algemene conclusie

De vier scenario's vertrekken vanuit de vaststelling dat er vandaag heel wat verschillende verwachtingen geformuleerd worden met betrekking tot de vorm en het statuut van de eindtermen. Die verwachtingen zijn niet allemaal verzoenbaar, wat maakt dat er in de werking van de eindtermen behoorlijk wat spanningen optreden. Elk van de scenario's formuleert in algemene termen een manier van omgaan met de eindtermen telkens vertrekkende vanuit één of meerdere specifieke verwachtingen. Uitgangspunt voor die vier verschillende vertrekpunten is het assenstelsel waarrond het werkingsmodel werd opgesteld: de beleidsas (met de pool "kwaliteitsbewaking" en de pool "kwaliteitszorg") en de pedagogisch–didactische as (met de pool "leerkrachten" en de pool "leerlingen").

Er werd prioriteit gegeven aan het scenario waarin de eindtermen in eerste instantie een instrument zijn in het kader van de kwaliteitsbewaking. De reden hiervoor is dat dit in het verlengde ligt van de ambitie op basis waarvan de eindtermen ontwikkeld werden: garanderen van basiskwaliteit voor alle leerlingen over alle scholen heen. Dit scenario rond kwaliteitsbewaking is haalbaar indien de verwachtingen vanuit de pedagogisch–didactisch as worden bijgesteld en er een afstemming is tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg. Dit betekent onder andere dat de relatie tussen eindtermen en leerplannen uitgeklaard wordt wanneer het gaat om de rol van de inspectie: wat is precies het referentiekader? Daarnaast is het ook belangrijk te verhelderen welke rol de eindtermen spelen in de interne kwaliteitszorg van scholen en met name welke criteria scholen hanteren in procedures rond attesteren en diplomeren.

Tegenover dit scenario staat het scenario waarin allereerst de kwaliteitszorg, en dus het perspectief van scholen en leerplanmakers, centraal staan. De grote uitdaging is hier op welke manier de kwaliteitsbewaking vorm kan krijgen. Daarnaast rijst ook de vraag of er nog eindtermen (in de huidige vorm) nodig zijn. Wanneer kwaliteitszorg het vertrekpunt vormt, zullen immers de leerplannen (of andere instrumenten) als basis functioneren. In het scenario van de kwaliteitszorg is dus een relatief fundamentele hertekening van het werkingsmodel vereist: een nieuw soort eindtermen, leerplannen die ook een instrument ter kwaliteitscontrole zijn, nieuwe rolinvullingen voor de inspectie en een nieuwe manier van omgaan met het kanaliseren van minimale verwachtingen van de samenleving naar het onderwijs toe. De meest kritische vraag in dit scenario is wellicht hoe er precies gestalte kan worden gegeven aan een nieuw systeem van kwaliteitsbewaking dat de maatschappelijke verwachting inzake minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen en over alle scholen heen wil bewaken of garanderen. Anders gesteld: welke instrumenten zal de overheid vanuit het perspectief van kwaliteitscontrole ontwikkelen om minimale kwaliteit in scholen

en minimale uniformiteit over scholen heen te beoordelen, en te garanderen dat de leerplannen (inhoudelijk) de maatschappelijk vragen naar basisvorming weerspiegelen?

Het is niet verbazend dat de twee scenario's die vertrekken vanuit de pedagogisch–didactische as een problematische afstemming tonen met zowel de kwaliteitsbewaking als de kwaliteitszorg. Gesteld dat de eindtermen volledig ten dienste staan van leerkrachten dan is kwaliteitszorg op schoolniveau problematisch en stelt zich zelfs de vraag of leerplannen nog nodig zijn. Leerplannen die volledig afgestemd zijn op leerlingen (en dus ook doeldifferentiatie toelaten) maken het bijzonder moeilijk om een systeem te organiseren dat minimale kwaliteitsgarantie mogelijk maakt over alle scholen heen en in naam van alle leerlingen. Deze spanningen zijn enigszins voor de hand liggend omdat de eindtermen in eerste instantie een beleidsinstrument zijn. Wellicht is het daarom niet aangeraden om eindtermen van meet af aan te zien als instrumenten die direct pedagogisch en didactisch bruikbaar moeten zijn.

Opvallend is dat in elk van de vier scenario's de verwachting naar differentieerbaarheid (inzake doelen) voor belangrijke problemen zorgt. Dit kan misschien als volgt worden verklaard. Doeldifferentiatie vertrekt vanuit het gegeven dat leerlingen feitelijk van elkaar verschillen (met betrekking tot capaciteiten of andere eigenschappen die zorgen voor een verschil in leervermogen of keuze). Eindtermen daarentegen vertrekken vanuit het gegeven dat er op voorhand bepaalde doelen of resultaten moeten worden vastgelegd die een uitdrukking zijn van (minimale) maatschappelijke verwachtingen naar het onderwijs, en naar alle leerlingen, toe. Het gaat hier om twee verschillende logica's, die evenwel allebei het belang van de leerling voorop stellen.

De logica van de doeldifferentiatie stelt dat de ontwikkeling van de leerling centraal staat, dat die doelgericht is (in functie van maatschappelijke verwachtingen) maar dat het uiteindelijke niveau van de behaalde leerresultaten weliswaar niet onbelangrijk maar uiteindelijk toch secundair is (want altijd rekening houdend met de groeimogelijkheden van de leerling). De logica van de eindtermen stelt dat bepaalde resultaten voor alle leerlingen van belang zijn, dat dit belangrijk is omdat het een maatschappelijke basisvorming weerspiegelt die in het belang is van elke leerling en dat het de pedagogisch–didactische ambitie moet zijn dit te realiseren voor alle leerlingen.

Dat deze logica's moeilijk verzoenbaar zijn, blijkt allicht uit het soort argumenten dat vanuit elk van beide geformuleerd wordt om de zin– of houdbaarheid van de andere logica te bekritisieren. De logica van de eindtermen kan worden bekritiseerd vanuit het argument dat die manier van denken geen rekening houdt met verschillen tussen leerlingen, dat het groei en ontwikkeling ondergeschikt maakt aan leren en resultaten en dat door onrealistische verwachtingen haast structureel leerlingen worden uitgesloten. De kritiek op de logica van de doeldifferentiatie is dan dat het geloof in de mogelijkheden van leren en onderwijs wordt opgegeven (en zorg verward wordt met

onderwijs), dat door een zogenaamd realistische inschatting van capaciteiten en verschillen de (leer)toekomst van leerlingen wordt vastgelegd, dat leerlingen vastgepind worden op hun verschillen, en dat leerlingen uiteindelijk een diploma of attest krijgen dat realiteitswaarde mist. Het zal duidelijk zijn dat van zodra de logica van de differentiatie zich ook wil doorzetten naar de doelen van het onderwijs, dit voor een fundamentele spanning zorgt.

Het onderzoek maakt duidelijk dat van de eindtermen veel wordt verwacht en daarbovenop ook veel tegenstrijdige zaken. Van de eindtermen mag niet worden verwacht dat ze functioneren als een soort multifunctioneel wondermiddel. Eindtermen die zo geherformuleerd worden dat ze tegemoet komen aan de verwachtingen van alle gebruikers verliezen hun doeltreffendheid helemaal omdat ze in dat geval in alle opzichten minimaal moeten zijn. Vandaar dat prioritering nodig is. Eindtermen formuleren die én een adequaat beleidsinstrument (kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking) zijn én onmiddellijk doeltreffend in het concrete pedagogisch–didactische gebeuren blijkt hoogst problematisch en weinig realistisch. De vraag is dan wellicht of kwaliteitsbewaking dan wel kwaliteitszorg het vertrekpunt moet vormen voor het herdenken van de vorm en het statuut van de eindtermen. Ongetwijfeld zijn ze allebei van belang. Het scenario rond kwaliteitszorg toont echter dat dit een fundamentele herdenking vraagt van het systeem van kwaliteitsbewaking. Voor zover die kwaliteitsbewaking wil blijven inzetten op het garanderen dat alle scholen voor alle leerlingen een minimale basiskwaliteit verstrekken (zodat ouders en leerlingen ook hierop kunnen vertrouwen) zijn er nieuwe instrumenten nodig. Omdat er in de Vlaamse context weinig draagvlak is voor centrale examens en mede rekening houdend met de mogelijke negatieve gevolgen ervan – zoals uitvoerig gedocumenteerd in de onderzoeksliteratuur – blijft onduidelijk welke andere opties er zijn.

Dit onderzoek en deze scenario's beperkten zich tot de vorm en het statuut van de eindtermen. De inhoud van de (toekomstige) eindtermen is hier buiten beschouwing gelaten en maakt bovendien deel uit van onder andere het maatschappelijke debat. Afsluitend is het belangrijk een kwestie te vermelden die raakt aan zowel het statuut/vorm als de inhoud van de eindtermen: wat is de precieze betekenis van veelvuldige gebruikte termen zoals “minimale kwaliteit”, “maatschappelijke verwachtingen naar basisvorming”, “minimale verwachtingen”? Precies omdat deze vragen zowel de inzet zijn van gesprekken en beslissingen over de inhoud als raken aan het statuut en de vorm van de eindtermen is het risico reëel dat de vragen zelf eigenlijk niet aan bod komen. Vandaar dat het belangrijk is ze hier expliciet, weliswaar heel beperkt – want ze vallen deels buiten de opzet van dit onderzoek – even naar de voorgrond te brengen. Dit is een belangrijke kwestie omdat het lijkt dat er, afhankelijk van het gebruiksperspectief, verschillende invullingen circuleren rond de betekenis van termen zoals “minimaal”.

Gebruikmakend van het werkingsmodel is het mogelijk om – exploratief – de volgende twee invullingen te onderscheiden. Vanuit de samenleving, zoals dat ook voorop staat in het maatschappelijke debat, lijkt het bij de eindtermen in eerste instantie te gaan om de basisvorming die voor elke leerling (ongeacht de gekozen school) essentieel is om goed voorbereid deel te kunnen nemen aan het maatschappelijke leven (of toegang te hebben tot andere onderwijsniveaus). “Minimaal” verwijst hier dus naar een concrete invulling van *basisvorming*. De vraag is dan of vanuit het perspectief van de kwaliteitszorg (scholen, koepels) eenzelfde omschrijving wordt gehanteerd. Kwaliteitszorg heeft nood aan criteria, en bijgevolg ligt het vanuit dit perspectief voor de hand om de eindtermen te zien als criteria die mogelijk moeten maken dat de basisvorming (maar ook de meer specifieke vorming) te beoordelen is. “Minimaal” verwijst dan naar *minimumcriteria* voor leerplanontwikkeling en –beoordeling. Uiteindelijk gaat het opnieuw om de vraag naar de precieze relatie tussen de eindtermen en de leerplannen. Vertrekkend vanuit de kwaliteitszorg, en dus vanuit een maximale ruimte voor leerplannen, lijkt er allereerst een behoefte aan eindtermen die functioneren als criteria (en dus zonder zelf inhoudelijk en substantieel uitdrukking te geven aan de basisvorming). Vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking, en voor zover de inspectie recht wil doen aan de maatschappelijke verwachtingen naar basisvorming, lijkt er nood aan eindtermen die voldoende substantieel zijn zodat ze die maatschappelijke basisvorming voor alle scholen en leerlingen concreet verwoorden. De kwestie gaat met andere woorden om deels onuitgesproken verwachtingen op het raakvlak van de inhoud en de vorm van de eindtermen. Deze verwachtingen verdienen het om meer uitgesproken te worden, en bijgevolg ook om de inzet van debat of onderzoek te kunnen zijn.

5. SAMENVATTEND BESLUIT¹⁶

5.1. Aanleiding, onderzoeksvragen en onderzoeksdesign

Sinds 1991 doet de Vlaamse overheid beroep op de eindtermen als een instrument om de minimale inhoudelijke kwaliteit van onderwijs voor alle Vlaamse scholen te garanderen. De eindtermen bepalen wat de samenleving minimaal van alle scholen verwacht dat ze bij (het merendeel van) de leerlingen bereiken. Met de eindtermen heeft de overheid met andere woorden een instrument in handen om concreet vorm te geven aan de kwaliteitsbewaking: adviseren over en goedkeuren van leerplannen, beoordelen van scholen aan de hand van schooldoorlichtingen, en via peilingsproeven zicht krijgen op de kwaliteit op systeemniveau. De eindtermen functioneren dus in eerste instantie als beleidsinstrument in het kader van de kwaliteitsbewaking. Dit kan ook als volgt geformuleerd worden: de eindtermen bieden de overheid een instrument om de samenleving (en met name ook ouders en leerlingen) te verzekeren dat in alle erkende scholen een basiskwaliteit wordt gegarandeerd.

De vraag naar een grondige evaluatie van de werking van de eindtermen heeft verschillende aanleidingen. Uit onderzoek bleek bijvoorbeeld dat de eindtermen eigenlijk weinig gekend zijn of gebruikt worden door leerkrachten (AKOV, 2014; 2015; Onderwijsinspectie, 2014). Leerkrachten zijn veel meer bekend met de leerplannen en leerplandoelstellingen, maar bovendien maken ze in hun klaspraktijk vooral gebruik van handboeken of handleidingen waarvan men verwacht dat ze aansluiten bij de eindtermen of leerplandoelstellingen. Daarnaast is er de terugkerende kritiek dat de bepaalde eindtermen te vaag of te complex geformuleerd zijn en dat het curriculum overladen is. Of dit laatste betrekking heeft op de eindtermen dan wel op de leerplannen of nog andere verwachtingen is niet altijd duidelijk. Tenslotte is de maatschappelijke context waarbinnen de eindtermen vandaag functioneren verschillend van de context in de jaren negentig van de twintigste eeuw, toen de eindtermen gelanceerd werden. Tegen die achtergrond dringen zich twee vragen op. Weerspiegelen de huidige eindtermen inhoudelijk nog de maatschappelijke verwachtingen naar het onderwijs? Deze vraag naar de inhoud van de eindtermen ligt aan de basis van het brede maatschappelijke debat dat in januari 2016 van start ging.¹⁷ De tweede vraag betreft de werking van de eindtermen – hoe de eindtermen vandaag feitelijk functioneren – en richt zich meer bepaald op de vraag of het statuut en de vorm van de eindtermen (nog) voldoende doeltreffend zijn. Het is deze tweede vraag die het vertrekpunt vormde voor het hier gerapporteerde onderzoek (*Onderzoeksopdracht: Wetenschappelijke review naar de doeltreffendheid van de eindtermen*, 2015).

¹⁶ Deze tekst is een korte samenvatting van het resultatenrapport, maar met bijzondere aandacht voor de scenario's. De conclusies zijn dezelfde als die uit het rapport. De tekst kan op zichzelf staan, maar bevat uiteraard niet alle nuances uit het rapport.

¹⁷ Voor meer informatie over de inzet en (voorlopige) resultaten van dit debat: <http://www.onsonderwijs.be/>

De studie boog zich dus over de vraag naar de doeltreffendheid van de eindtermen als een beleidsinstrument. In de lijn van de verwachtingen van de opdrachtgever van dit onderzoek, werd een onderzoeksdesign uitgetekend dat een antwoord moet geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Beschrijvende onderzoeksvraag: Hoe functioneren de eindtermen vandaag?
2. Toetsende onderzoeksvraag: Welk werkingsmodel tekent zich af in hoe de eindtermen vandaag functioneren?
3. Evaluerende onderzoeksvraag: Wat zijn de sterktes en zwaktes in het functioneren van de eindtermen?
4. Optimaliserende onderzoeksvraag: Op welke manier kan de doeltreffendheid van het functioneren van eindtermen geoptimaliseerd worden?

Voor een antwoord op deze onderzoeksvragen werd gebruik gemaakt van interpretatieve onderzoeksmethoden: literatuuronderzoek en documentanalyse. De inzet van andere methoden, en bijvoorbeeld uitspraken over de feitelijke werking van eindtermen in de school- of klaspraktijk, vielen buiten het bestek van dit kortlopende onderzoek. De problematiek van de eindtermen raakt bovendien aan heel veel andere onderwijsvraagstukken zoals de werking van de leerplannen, het statuut en de werking van handboeken, de rol van eindtermen in de lerarenopleidingen, etc. Het gerapporteerde onderzoek beperkt zich echter hoofdzakelijk tot de werking van de eindtermen, al komen die andere vraagstukken zijdelings ook aan bod. Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat dit onderzoek betrekking heeft op de *werking* van de eindtermen en op alle actoren die direct gebruik maken van de eindtermen. Dit betekent dat het onderzoek niet ingaat op hoe eindtermen tot stand komen of *ontwikkeld* (kunnen) worden en dus ook niet op de actoren die in die ontwikkeling een belangrijke rol spelen (zoals bijvoorbeeld het Vlaamse Parlement, de Vlaamse Onderwijsraad, AHOKOVS wat haar rol in de ontwikkeling betreft). Tenslotte is het belangrijk te vermelden dat het rapport, tenzij anders vermeld, de term “eindtermen” op een generieke wijze gebruikt. De term verwijst dus naar zowel eindtermen als ontwikkelingsdoelen, en naar de eindtermen in zowel het basisonderwijs als het secundair onderwijs. Omdat de aandacht uitgaat naar de doeltreffendheid van de eindtermen in het Vlaamse onderwijslandschap is dit meer algemene gebruik van de term gelegitimeerd.

De resultaten van het onderzoek worden als volgt gerapporteerd. De uitkomsten van de eerste en tweede onderzoeksvraag worden gepresenteerd in de vorm van een **model rond de werking** van de eindtermen. De antwoorden op de derde onderzoeksvraag krijgen vorm in een inventaris van **spanningen** die zich voordoen rond het gebruik van de eindtermen en een explicitering van de **verwachtingen** die er zijn naar het statuut en de vorm van de eindtermen toe. Voor de optimaliserende onderzoeksvraag werd gekozen voor het formuleren van **scenario's**. Deze

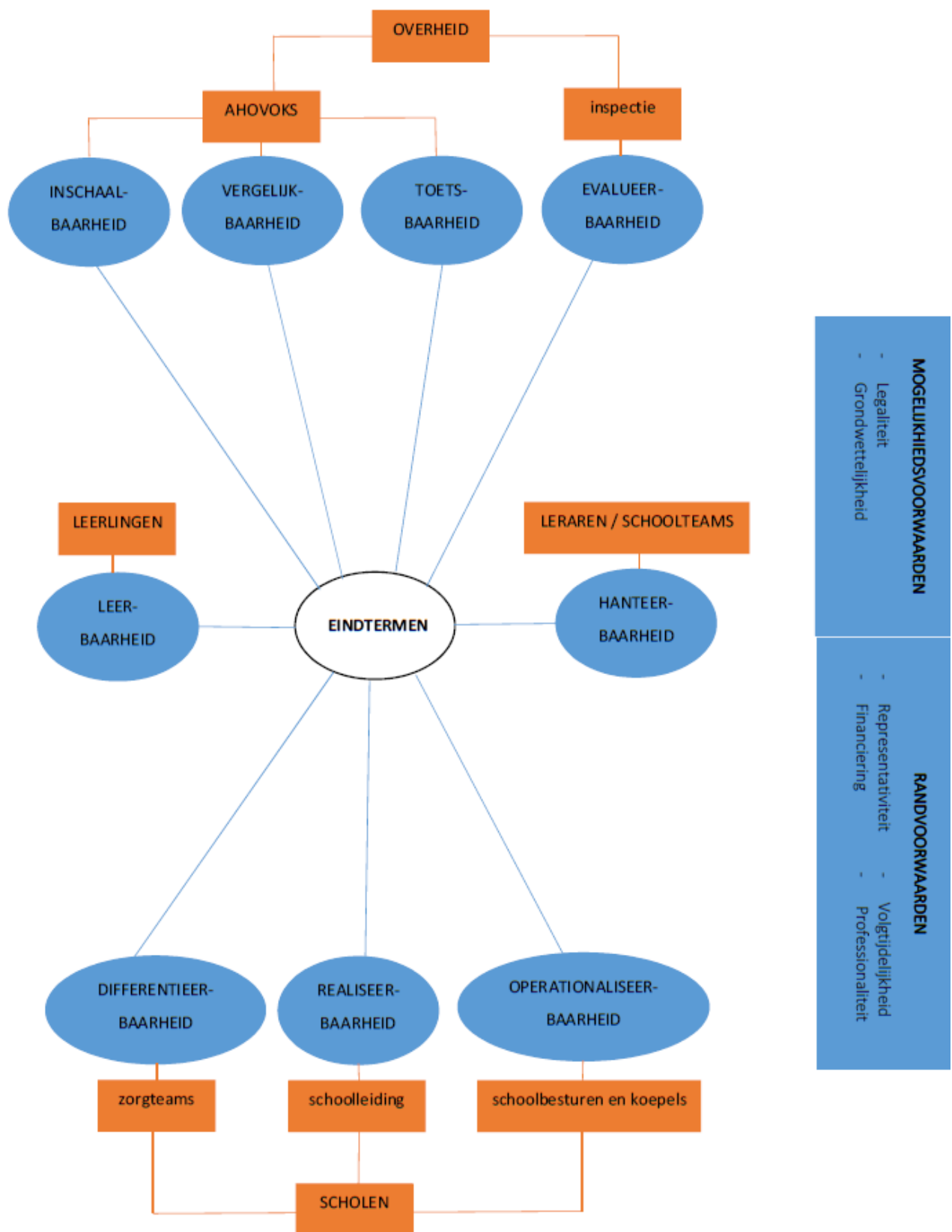
scenario's maken het mogelijk om zicht te krijgen op welke opties er zijn om de spanningen rondom het gebruik van de eindtermen te reduceren. Om die reden hebben deze scenario's ook meteen het statuut van beleidsaanbevelingen. Wat volgt is een samenvatting van deze resultaten.

5.2. Het werkingsmodel van de eindtermen

Tijdens het onderzoek werd een model ontwikkeld omtrent de werking van de eindtermen (zie Figuur 1). Doorheen het onderzoeksproces, en op basis van een literatuurstudie en een inhoudsanalyse van tekstmateriaal over de eindtermen, werd dit werkingsmodel steeds verder verfijnd en gevalideerd.

Het model bestaat uit twee assen: de verticale beleid-as en de horizontale pedagogisch-didactische as. Dit assenstelsel laat allereerst toe om alle actoren die gebruik maken van de eindtermen te ordenen. De ene pool van de beleid-as bestaat uit de overheid en de subactoren die hieraan gerelateerd zijn (zoals de inspectie, AHOVOKS). Deze actoren staan in voor de kwaliteitsbewaking. De andere pool van deze as bestaat uit de actoren die betrokken zijn bij de kwaliteitszorg, bijvoorbeeld scholen, leerplanmakers, zorgteams. Aan de ene kant van de pedagogisch-didactisch as staan de leerlingen, terwijl de leerkrachten de plaats in de andere pool van de beleid-as innemen.

Elk van deze actoren maakt gebruik van de eindtermen. Dit impliceert dat elk van die actoren vanuit hun eigen perspectief gebruik maken van de eindtermen. De leerkracht zal bijvoorbeeld vanuit een ander perspectief de eindtermen benaderen dan de inspectie of de leerplanmakers. Gevolg hiervan is dat elk van die actoren een eigen gebruikscriterium voorop stelt. Voor de leerkracht gaat het bijvoorbeeld om hanteerbaarheid, vanuit het perspectief van de leerling is de leerbaarheid van belang en de inspectie is bezorgd om de evalueerbaarheid. De (negen) gebruikscriteria vormen de kern van het werkingsmodel (zie Tabel 4).



Figuur 2. Weergave van het werkingsmodel

Tabel 4. Definiëring van de gebruikscriteria van het werkingsmodel

| GEBRUIKSCRITERIA | DEFINIËRING |
|---------------------------------|--|
| inschaalbaarheid | <i>vanuit AHOVOKS: eindtermen (als onderdeel van onderwijskwalificaties) kunnen plaatsen in opleidingenstructuur en inschalen in kwalificatiestructuur</i> |
| vergelijkbaarheid | <i>vanuit AHOVOKS: transparante eindtermen in functie van onderlinge vergelijkbaarheid</i> |
| toetsbaarheid | <i>vanuit AHOVOKS: eindtermen zijn bruikbaar om te toetsen op systeemniveau (bv. via peilingen)</i> |
| evalueerbaarheid | <i>vanuit inspectie: kunnen beoordelen van scholen op basis van een evaluatie van eindtermen (bv. via doorlichtingen) en kunnen adviseren over leerplannen op basis van eindtermen</i> |
| operationaliseerbaarheid | <i>vanuit schoolbesturen en koepels: eindtermen kunnen vertalen in concrete materialen (bv. leerplannen) en eindtermen herkenbaar kunnen verwerken in leerplannen</i> |
| realiseerbaarheid | <i>vanuit de schoolleiding: eindtermen zijn realiseerbaar in de schoolcontext (bv. schoolwerkplan, paralleltoetsen, deliberatie)</i> |
| differentieerbaarheid | <i>vanuit de zorgteams: eindtermen laten doeldifferentiatie toe op basis van de diversiteit in de leerlingenpopulatie</i> |
| hanteerbaarheid | <i>vanuit de leerkrachten: eindtermen zijn hanteerbaar in de dagelijkse klaspraktijk (bv. via handboeken)</i> |
| leerbaarheid | <i>vanuit de leerlingen: eindtermen zijn effectief leerbaar (bv. leerresultaten)</i> |

Het is belangrijk te onderstrepen dat het gebruik van de eindtermen telkens ook deel uitmaakt van specifieke processen (bv. schooldoorlichtingen), procedures (bv. leerplanontwikkeling) of instrumenten (bv. handboeken). Daarnaast is het belangrijk om aan te stippen dat de beknopte historische constructie aantoonde dat er geleidelijk aan nieuwe gebruikscriteria zijn bijgekomen. In het begin stonden bijvoorbeeld de evalueerbaarheid (inspectie) en operationaliseerbaarheid (leerplannen) centraal maar daarna ook bijvoorbeeld de vraag naar toetsbare eindtermen (peilingstoetsen) of inschaalbare eindtermen (kwalificatiestructuur). Anders gesteld: geleidelijk aan zijn er meer en meer verschillende actoren gebruik gaan maken van de eindtermen en telkens natuurlijk vanuit hun eigen perspectief en met hun eigen verwachtingen.

Het werkingsmodel bestaat niet alleen uit gebruikscriteria. Vooraleer eindtermen gebruikt kunnen of moeten worden, moeten ze er uiteraard eerst zijn. Vandaar dat de volgende twee mogelijkheidsvoorwaarden worden onderscheiden: legaliteit en grondwettelijkheid (zie Tabel 2). Zonder deze politieke en juridische verankering kan er geen sprake zijn van eindtermen.

Tabel 2. *Definiëring van de mogelijkheidsvoorwaarden van het werkingsmodel*

| MOGELIJKHEIDSVOORWAARDEN | DEFINIËRING |
|---------------------------|---|
| legaliteit | <i>goedkeuring en bekrachtiging van de eindtermen als decretaal vastgelegde minimumdoelen</i> |
| grondwettelijkheid | <i>toetsing van eindtermen aan rechtsregels en de grondwet (bv. via arrest)</i> |

Naast deze mogelijkheidsvoorwaarden zijn er een aantal voorwaarden die van meet af aan geïmpliceerd zijn in het bestaan van eindtermen: representativiteit, financiering, volgtijdelijkheid en professionaliteit (zie Tabel 3). Eindtermen drukken een maatschappelijke verwachting uit en moeten in dat opzicht (inhoudelijk) die verwachtingen representeren. Een ander voorbeeld is dat de verschillende eindtermen (bijvoorbeeld voor basisonderwijs en secundair onderwijs) voldoende op elkaar zijn afgestemd. Ook dit zijn voorwaarden die vervuld moeten zijn vooraleer eindtermen zinvol gebruikt kunnen worden.

Tabel 3. *Definiëring van de randvoorwaarden van het werkingsmodel*

| RANDVOORWAARDEN | DEFINIËRING |
|---------------------------|---|
| representativiteit | <i>- inhoudelijk: eindtermen zijn inhoudelijk representatief voor maatschappelijke verwachtingen - inhoudelijk-procedureel: eindtermen hebben een breed maatschappelijk draagvlak</i> |
| financiering | <i>financieren van scholen is afgestemd op het kunnen realiseren van de eindtermen</i> |
| volgtijdelijkheid | <i>afstemmen van het geheel van eindtermen zodat eindtermen mogelijk maken dat leerlingen tussen en binnen onderwijsniveaus en -gehelen kunnen doorstromen</i> |
| professionaliteit | <i>deskundigheid van een personeelslid of andere actor laat toe de eindtermen te kunnen hanteren</i> |

Het werkingsmodel heeft een dubbele finaliteit. Het model maakt ten eerste de complexiteit zicht- en hanteerbaar wanneer het gaat over hoe en door wie de eindtermen gebruikt worden. Dit betekent ook dat de vraag naar de doeltreffendheid van de eindtermen meervoudig is. De vraag is immers: doeltreffend voor wie, en dus vanuit welk perspectief en ten aanzien van welke gebruikscriteria? Het model is, ten tweede, een heuristisch kader om op zoek te gaan naar de mogelijke spanningen die zich voordoen in de wijze waarop eindtermen vandaag worden gebruikt. Aangezien er doorheen de jaren gebruikscriteria zijn bijgekomen en er vandaag dus een veelheid aan gebruikscriteria bestaat, ligt het voor de hand dat er zich spanningen voordoen. Niet elke actor verwacht immers hetzelfde van de eindtermen. Als heuristisch kader heeft het model met andere woorden toegelaten om dergelijke spanningen op te sporen en systematisch te inventariseren aan de hand van een inhoudsanalyse van literatuur (artikels, mediaberichten, etc.) over de eindtermen en logische afleidingen op basis van het kader.

5.3. Spanningen in de werking van eindtermen

Het werkingsmodel laat enerzijds zien dat er tal van actoren zijn die de eindtermen gebruiken. Anderzijds toont het ook dat die actoren willen dat de eindtermen aan uiteenlopende criteria voldoen om voor hen – en dus vanuit hun gebruiksperspectief – doeltreffend te zijn. Verschillende verwachtingen en criteria ten aanzien van één instrument kunnen natuurlijk voor spanningen zorgen. Het kan zijn dat de huidige eindtermen niet of onvoldoende doeltreffend zijn voor een bepaalde gebruiker. Maar het kan ook zijn dat wat bruikbare eindtermen zijn vanuit het perspectief van één actor niet overeenkomt met wat bruikbaar is vanuit een ander perspectief. De term “spanningen” verwijst hier dus niet in eerste instantie naar conflicten tussen actoren (bijvoorbeeld tussen schoolbesturen en de inspectie). Al kunnen die er natuurlijk wel zijn. De spanningen hebben allereerst betrekking op het feit dat de huidige eindtermen voor verschillende zaken gebruikt worden en dat hun doeltreffendheid beoordeeld wordt aan de hand van verschillende criteria. Het zijn deze criteria die mogelijk onverzoenbaar zijn en bijgevolg tot spanningen kunnen leiden.

Gezien dit onderzoek een reviewstudie is die zich beperkt tot literatuur en andere schriftelijke bronnen, kan er geen uitspraak gedaan worden over de feitelijke ervaring van spanningen bij actoren en ook niet over welke spanningen in het gebruik van de eindtermen veel dan wel weinig voorkomen. De volgende vraag was derhalve leidraad voor de interpretatie van bronnen: indien er een discussie is rond de doeltreffendheid van eindtermen, vanuit welk gebruiksperspectief en aan de hand van welk gebruikscriterium worden de huidige eindtermen dan beoordeeld? De vraag maakt meteen duidelijk dat spanningen zich kunnen afspelen op twee niveaus. Enerzijds zijn er zogenaamde *interne* spanningen. Dit zijn spanningen tussen hoe een actor de eindtermen (vanuit zijn criterium) wil of zou willen gebruiken, en hoe de eindtermen vandaag feitelijk zijn. Het zijn spanningen die op de één of andere manier signaleren dat de huidige eindtermen voor een bepaalde actor niet optimaal zijn. Anderzijds zijn er *externe* spanningen. Hierbij draait het om spanningen die voortkomen uit het feit dat de criteria die door één actor naar voren worden geschoven in spanning staan met de criteria die een andere gebruiker hanteert om de doeltreffendheid van eindtermen te beoordelen.

Het is belangrijk opnieuw te onderstrepen dat de spanningen waarover dit onderzoek rapporteert niet gebaseerd zijn op een directe empirische vaststelling. Conform de opdracht van dit onderzoek zijn het spanningen zoals – en voor zover – ze in geschreven materiaal aan bod komen. Precies omwille van deze methodologische beperking is er voor gekozen om ook interne en externe spanningen op te nemen die redelijkerwijze op basis van het werkingsmodel van de eindtermen kunnen worden verwacht, maar waarvoor er geen schriftelijke evidentie is gevonden. Redelijkerwijze betekent in deze context dat door deductie, en rekening houdend met bepaalde ontwikkelingen in

het Vlaamse onderwijslandschap, mogelijke spanningen kunnen worden afgeleid: 'stel dat een gebruiker criterium X hanteert en een andere gebruiker vooral vasthoudt aan criterium Y, welke spanning kunnen we dan logischerwijze verwachten.' Het gaat hier om 'mogelijke' spanningen in de betekenis dat verwacht kan worden dat deze spanningen ook effectief aanwezig zijn of kunnen gaan opduiken in de Vlaamse onderwijsveld.

Het onderzoek heeft aangetoond dat er voor elk van de gebruikscriteria een aantal interne spanningen zijn, wat dus betekent dat wat elke actor verwacht van de eindtermen niet (helemaal) aanwezig is in hoe de eindtermen er vandaag uitzien. Een aantal voorbeelden maakt dit duidelijk. De vraag *"Zijn de eindtermen geschikt om de realisatie ervan en de leerplannen kwalitatief te beoordelen?"* geeft aan dat er vanuit de inspectie problemen zijn met al te abstracte eindtermen en dat er nood is aan meer concrete eindtermen die voldoende houvast geven voor een kwaliteitsbeoordeling. Het antwoord op de vraag *"Zijn de eindtermen geschikt om te operationaliseren op basis van het eigen pedagogische project en de eigen onderwijsmethode?"* is dat de huidige eindtermen vaak te talrijk en te specifiek zijn en dus te weinig ruimte laten voor een optimale operationalisering of integratie in eigen leerplannen. Op deze manier geeft dit onderzoek criterium per criterium een inzicht in de mate waarin de huidige eindtermen al dan niet beantwoorden aan de criteria die de gebruikers van de eindtermen voorop stellen.

Naast deze interne spanningen is dit onderzoek ook een behoorlijk aantal spanningen op het spoor gekomen die uitdrukking geven aan het feit dat niet alle gebruikscriteria compatibel zijn. Opnieuw een aantal voorbeelden om dit te verduidelijken. De vraag *"Staan evalueerbare eindtermen in spanning met andere gebruikscriteria?"* maakt duidelijk dat de concrete en substantiële eindtermen die nodig zijn voor een beoordeling in het kader van een schooldoorlichting niet eenvoudig te verzoenen zijn met de vraag naar eenduidig meetbare leerresultaten die voor toetsing en peilingen nodig zijn. Een ander voorbeeld is het antwoord op de vraag *"Staan operationaliseerbare eindtermen in spanning met andere gebruikscriteria?"* Hier blijkt bijvoorbeeld dat de verwachtingen van leerplanmakers naar minimale eindtermen niet meteen verzoenbaar zijn met de vraag van leerkrachten naar algemene maar voldoende concrete eindtermen.

Dit deel van de resultaten toont met andere woorden dat en hoe de criteria die de verschillende gebruikers voorop stellen tot spanningen leiden. Opnieuw is het belangrijk te onderstrepen dat er geen uitspraken worden gedaan over welke spanningen nu vaak dan wel minder vaak voorkomen en welke spanningen meer of minder fundamenteel zijn. Dit betekent bovendien ook dat het niet noodzakelijk zo is dat er tussen al die actoren feitelijk een spanningsrelatie is. Evident kunnen bepaalde actoren ook andere gebruikscriteria belangrijk vinden.

5.4. Verwachtingen ten aanzien van de eindtermen

Het onderzoek toont vervolgens dat de spanningen in het huidige functioneren van de eindtermen te maken hebben met het feit dat elke gebruiker van de eindtermen heel specifieke verwachtingen stelt ten aanzien van de eindtermen:

- Wanneer eindtermen (of breder: onderwijskwalificaties) inschaalbaar en vergelijkbaar moeten zijn, kan de verwachting vanuit de overheid groeien om te werken met uniform opgestelde eindtermen en die bovendien het statuut hebben van leerresultaten (in de plaats van doelen) en eventueel competenties (of andere manieren om positionering aan de hand van niveau-descriptoren uit bijvoorbeeld het kwalificatieraamwerk mogelijk te maken).
- Toetsbare eindtermen duiden allereerst op het feit dat het bereiken van eindtermen ook meetbaar moet zijn. Een mogelijk gevolg daarvan is dat de eindtermen best eenduidig zijn opgesteld en er dus zo weinig mogelijk ruimte is voor interpretatie.
- De onderwijsinspectie verwacht evalueerbare eindtermen. Voor de inspectie gaat het om een kwalitatieve beoordeling en dus om de vraag naar eindtermen die voldoende substantieel zijn om het kwaliteitsoordeel op te kunnen baseren. Dit wil zeggen dat de eindtermen enerzijds een voldoende indicatie van onderwijskwaliteit geven en anderzijds ook een voldoende breed deel van de onderwijsdoelen afdekken. Daarnaast vraagt een kwalitatieve beoordeling ook dat de eindtermen voldoende concreet zijn geformuleerd. Op die manier leveren ze voldoende houvast om een gelijkvormig oordeel uit te spreken over verschillende scholen heen. Tenslotte is de verwachting van de inspectie dat de eindtermen te herkennen zijn in de ingediende leerplannen aangezien de inspectie adviseert over de goedkeuring van die leerplannen op basis van de eindtermen.
- Hanteerbare eindtermen zijn eindtermen die leerkrachten effectief kunnen gebruiken in de dagelijkse klaspraktijk (de focus ligt hier op het gebruik van eindtermen, al is het zo dat het veelal gaat om het gebruik van leerplannen en handboeken). Weliswaar abstractie makend van verschillen tussen leerkrachten duiken hier twee criteria op. Vanuit het perspectief van de leerkracht dienen de eindtermen, aan de ene kant, didactisch werkbaar te zijn: leerkrachten moeten er via allerlei didactisch materiaal en methodes mee aan de slag kunnen gaan. Dit impliceert dat de eindtermen voldoende concreet (en richtinggevend) zijn geformuleerd. Aan de andere kant verwachten leerkrachten ook eindtermen die ze zelf inhoudelijk kunnen specificeren vanuit hun eigen pedagogische visie en vrijheid. Dat brengt dan met zich mee dat eindtermen in inhoudelijk opzicht voldoende algemeen (en dus niet inhoudelijk specifiek en daardoor bepalend) moeten geformuleerd zijn.
- Operationaliseerbare eindtermen zijn eindtermen waarvan de koepels en schoolbesturen verwachten dat men ze kan operationaliseren of integreren in hun leerplannen. Dit betekent

dat vanuit hun perspectief de eindtermen minimaal moeten zijn. Dit impliceert enerzijds dat de eindtermen pedagogisch inzetbaar zijn: er is de mogelijkheid ze te integreren en daarbij recht te blijven doen aan de eigen pedagogische visie. Anderzijds moeten ze ook methodisch vertaalbaar zijn: ze laten toe om vorm te geven aan een eigen methode of benadering.

- Scholen die eindtermen moeten realiseren verwachten logischerwijs dat de eindtermen realiseerbaar zijn. Vanuit dit perspectief moeten eindtermen dus voldoende specifiek geformuleerd zijn en bereikbaar voor de meerderheid van de leerlingen. Daarnaast is er natuurlijk ook de verwachting dat eindtermen te vertalen zijn in allerlei instrumenten om de realisatie na te streven of te beoordelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat ze (dan wel de leerplandoelstellingen) bruikbaar zijn in het bepalen van procedures en criteria voor het examineren en delibereren in functie van attestering en diplomering.
- Het criterium differentieerbaarheid – en hier dus beperkt tot doel-differentiatie - wil eindtermen die algemeen zijn geformuleerd zodat men kan tegemoet komen aan specifieke leer(lingen)noden. Vanuit dit criterium kan er ook een verwachting bestaan naar eindtermen waarin verschillende beheersingsniveaus zijn te onderscheiden (naast een mogelijke verwachting dat niet alle leerlingen ook alle eindtermen of inhouden daarin moeten bereiken). De verwachting is hier dus dat de eindtermen voor alle leerlingen gelden maar dat binnen eindtermen verschillende realisatie-niveaus onderscheiden worden of kunnen worden waardoor het realiseren van dezelfde eindtermen op verschillende niveau mogelijk wordt.
- Leerbare eindtermen zijn eindtermen die zo zijn opgesteld dat ze door alle leerlingen effectief kunnen worden gehaald. Daarom is de verwachting hier dat de eindtermen individueel haalbaar zijn. Om dit mee mogelijk te maken, moeten de eindtermen als concrete, specifieke leerresultaten worden geformuleerd. Om na te gaan of deze eindtermen effectief leerbaar zijn, is er daarnaast de verwachting dat ze zodanig zijn geformuleerd dat het effectief verwerven ervan duidelijk is vast te stellen.

Het onderzoek toont dus aan dat er verschillende verwachtingen zijn naar de actuele eindtermen toe. In dit overzicht is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat actoren wellicht ook andere verwachtingen hebben naar de eindtermen toe en dat ze het bijvoorbeeld belangrijk vinden dat eindtermen ook 'gebruiksvriendelijk' zijn voor andere actoren. Dit raakt aan de problematiek van hoe om te gaan met de veelheid aan verwachtingen en dus ook aan de vragen rond welke gebruikscriteria prioritair of legitiem zijn, welke verwachtingen gedeeld worden of verzoenbaar zijn, en met welke gebruikscriteria rekening moet worden gehouden in een eventuele aanpassing van de eindtermen. Dit komt verder aan bod in de scenario's. Wanneer het over deze problematiek gaat, zal ook elke actor voor zichzelf moeten nagaan hoe de eigen verwachtingen naar

doeltreffende eindtermen te koppelen zijn aan de verwachtingen van andere actoren. Deze problematiek is bij uitstek belangrijk wanneer het gaat om de ontwikkeling van (nieuwe) eindtermen en dus voor de actoren (zoals het Vlaams Parlement, AHOVOKS, ...) die daarvoor verantwoordelijk zijn: welke gebruikscriteria en verwachtingen zijn legitiem, prioritair, realistisch, verzoenbaar etc.? In dit deel van de resultaten ligt de klemtoon echter enkel op het expliciteren van die verwachtingen die direct samenhangen met het eigen gebruiksperspectief van actoren.

In het overzicht onderscheiden we twee soorten verwachtingen. Er zijn verwachtingen ten aanzien van de *vorm* van de eindtermen en ten aanzien van het *statuut* van de eindtermen. Verwachtingen naar vorm handelen over de formulering van de eindtermen en dus in welke vorm de doelen en inhouden van het onderwijs gegoten worden. Verwachtingen naar statuut hebben betrekking op de rol die de eindtermen spelen in het onderwijsbestel. Om het geheel van de verwachtingen overzichtelijker te maken, zijn Tabel 5 en 6 toegevoegd. Deze tabellen geven een ideaaltypische definitie en hebben dus niet de ambitie om een feitelijke realiteit te beschrijven. Bovendien worden ook eerder 'onrealistische' verwachtingen opgenomen omdat ze helpen verduidelijken waar de andere pool van het continuüm precies voor staat.

Tabel 5. *Verwachtingen ten aanzien van de vorm van de eindtermen*

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| abstract (hoog abstractieniveau) | ↔ | concreet (laag abstractieniveau, tastbaar) |
| algemeen (inhoudelijk breed) | ↔ | specifiek (inhoudelijk smal, bepalend) |
| zonder beheersingsniveaus | ↔ | met beheersingsniveaus |
| competenties (geïntegreerd) | ↔ | kennis, vaardigheden, attitudes (analytisch) |
| uniform | ↔ | pluriform |
| substantieel | ↔ | minimaal |
| eenduidig | ↔ | open voor interpretatie |

Tabel 6. *Verwachtingen ten aanzien van het statuut van de eindtermen*

| | | |
|--|---|--|
| doelgericht | ↔ | resultaatgericht |
| te herkennen eindtermen | ↔ | niet geëxpliciteerde eindtermen * |
| te beoordelen eindtermen | ↔ | te meten eindtermen |
| te operationaliseren eindtermen | ↔ | bepalende (dan wel open) eindtermen * |
| methodisch te vertalen eindtermen | ↔ | eindtermen met impliciete/expliciete methode * |
| pedagogisch in te zetten eindtermen | ↔ | eindtermen met impliciet/expliciet pedagogisch project * |
| didactisch werkbare eindtermen | ↔ | abstracte eindtermen die oriënterend zijn * |
| pedagogisch bruikbare eindtermen | ↔ | specifieke eindtermen die pedagogisch bepalend zijn * |
| te examineren eindtermen | ↔ | eindtermen die oriënterend zijn * |
| individueel haalbare eindtermen (voor elke leerling) | ↔ | algemeen bereikbare eindtermen (voor merendeel van leerlingen) |

Deze resultaten maken duidelijk dat een aantal verwachtingen naar het statuut en de vorm van eindtermen onderling niet verzoenbaar zijn. Wanneer men wil nadenken over een doeltreffende werking van de eindtermen in de toekomst is de uitdaging daarom om uit te zoeken hoe kan worden omgegaan met deze spanningen. Dit zal op de een of andere manier altijd betekenen dat verwachtingen naar de eindtermen toe moeten worden bijgesteld. Om zicht te krijgen op de verschillende mogelijkheden om met deze spanningen om te gaan werd in dit onderzoek gekozen om te werken met scenario's. Deze scenario's kunnen gelezen worden als de beleidsaanbevelingen van dit onderzoek.

5.5. Scenario's: in de richting van een meer doeltreffende werking van de eindtermen?

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de kwestie van de doeltreffendheid van de eindtermen erg complex is. De vraag is immers: doeltreffend voor wie? Vanuit de verschillende verwachtingen naar het statuut en de vorm van de eindtermen blijkt duidelijk dat – afhankelijk van het perspectief – die vraag naar doeltreffendheid anders wordt ingevuld. Maar het is ook een complexe zaak omdat er spanningen zijn omtrent de verwachtingen naar de eindtermen toe. Anders gesteld: eindtermen die doeltreffend zijn voor de inspectie zijn daarom niet ook doeltreffend voor scholen of leerkrachten. Precies omwille van deze vaststelling is er voor gekozen om de beleidsaanbevelingen te formuleren

in termen van scenario's. Scenario's laten toe na te gaan welke mogelijke opties er zijn om eindtermen doeltreffend te maken, en daarbij meteen rekening te houden met bepaalde verwachtingen. De scenario's hebben niet de bedoeling een oplossing of uitweg voor te schrijven maar bieden een houvast voor beleidsmakers en andere belanghebbenden om inzicht te krijgen in mogelijke toekomstige ontwikkelingen rond de eindtermen en op basis daarvan geïnformeerde standpunten in te nemen. De scenario's maken het daarnaast ook voor de gebruikers van de eindtermen mogelijk om na te hoe hun eigen gebruiksperspectief zich eigenlijk verhoudt tot andere gebruikersperspectieven en of verwachtingen verzoenbaar zijn dan wel heel ver uit elkaar liggen.

De scenario's werden opgebouwd vanuit het centraal plaatsen van één of twee criteria waardoor ook bepaalde verwachtingen ten aanzien van de eindtermen prioriteit kregen. Het centraal plaatsen van één of twee criteria sloot andere criteria en hun verwachtingen naar de eindtermen toe echter niet uit. Daarom werd per scenario een antwoord gezocht op de vraag met welke andere gebruikscriteria die centraal geplaatste verwachtingen al dan niet combineerbaar zijn. Enerzijds werden er haalbare afstemmingen onderscheiden, namelijk die situaties waarin verschillende verwachtingen op elkaar af te stemmen zijn en spanningen dus zoveel mogelijk worden vermeden. Situaties waarin verwachtingen naar het statuut en de vorm van eindtermen niet of zeer moeilijk combineerbaar zijn, werden als problematisch beschouwd. In elk scenario was er dus oog voor de "haalbare afstemming" en de "problematische afstemming".

Er werd geopteerd om in dit rapport geen uitgebreide lijst van scenario's te bespreken. Er werd voor vier scenario's gekozen op basis van het werkingsmodel en op basis van de oorspronkelijke betekenis en ambitie van de eindtermen als beleidsinstrument. Deze zijn gekozen op basis van het huidige werkingsmodel en op basis van de oorspronkelijke betekenis en ambitie van de eindtermen als beleidsinstrument. Die oorspronkelijke betekenis verwijst immers naar het criterium dat aan basis lagen van het ontwikkelen van de eindtermen: het streven van de overheid om voor alle leerlingen, ongeacht naar welke school zij gaan, een minimale onderwijskwaliteit te garanderen en dus een minimale basisvorming voor iedereen waar te maken. Dit ontwikkelingscriterium komt als dusdanig niet in het werkingsmodel voor (het is geen direct gebruikscriterium) maar geeft de fundamentele ambitie van de eindtermen weer. Om deze ambitie naar gelijkheid en minimale kwaliteit te kunnen verzekeren, moet de overheid ze ook bewaken: dit is de kwaliteitsbewaking.

Omdat deze aanvankelijke en dus ook de huidige betekenis van de eindtermen zo essentieel is, vertrekt het eerste scenario vanuit deze kwaliteitsbewaking en de verwachtingen die daar leven naar de eindtermen toe. De volgende drie scenario's hebben elk een ander vertrekpunt maar er wordt telkens wel nagegaan welke de gevolgen zijn voor de kwaliteitsbewaking – en de achterliggende, initiële ambitie van de eindtermen - wanneer andere criteria en verwachtingen het

vertrekpunt vormen. Ook al kan men zich in andere scenario's de vraag stellen of eindtermen als dusdanig (nog) zinvol zijn, is het de bedoeling om toch steeds ook na te gaan wat het statuut is van eindtermen als instrument in termen van kwaliteitsbewaking. Om die reden is er ook voor gekozen om de term "eindtermen" – ook al hebben ze een ander statuut of een andere betekenis in bepaalde scenario's – te behouden.

Een moeilijkheid in het formuleren van scenario's is dat er naast de eindtermen ook andere instrumenten gebruikt worden. Voor de hand liggend in dit opzicht zijn de leerplannen en de leerplandoelstellingen. De verhouding tussen beide instrumenten zal afhankelijk van de scenario's verschillen. De scenario's proberen zo goed als mogelijk recht te doen aan deze complexiteit. Het zal echter duidelijk zijn dat die verhouding tussen eindtermen en leerplannen – en deels ook tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg – een blijvend aandachtspunt is.

In het bespreken van de scenario's werd nagegaan hoe de verschillende verwachtingen een plaats konden krijgen. Alle verwachtingen maximaal aan bod laten komen, zou de beschrijving van de scenario's te complex gemaakt hebben. Het gaat enkel om een aantal essentiële zaken. Belangrijk is echter dat het criterium vergelijkbaarheid/inschaalbaarheid niet expliciet aan bod komen. Gezien de aard van de verwachtingen is het logisch dat inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid in een toekomstig werkingsmodel ofwel een randvoorwaarde is (essentieel om te kunnen spreken van functionerende eindtermen, en dus buiten discussie staat) ofwel dat de verwachtingen rondom inschaalbaarheid/vergelijkbaarheid (en bredere problematieken rond onderwijskwalificaties) van die aard zijn dat ze helemaal los staan van de werking en van de vorm en het statuut van de eindtermen.

Dit samenvattend besluit geeft een algemene schets van elk van de scenario's en beperkt zich tot een toelichting bij de *problematische* afstemming. Dat zijn immers de aspecten die expliciete aandacht verdienen wanneer er beleidsbeslissingen over de toekomstige vorm en statuut van de eindtermen genomen worden.

5.5.1. Het scenario van de kwaliteitsbewaking

Het eerste scenario leunt het dichtst aan bij de oorspronkelijke betekenis van de eindtermen. Het is een scenario vanuit het perspectief van de overheid waarbij men de eindtermen wil gebruiken als een instrument om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Het uitgangspunt voor dit scenario is de verantwoordelijkheid die de overheid opneemt om te garanderen dat alle leerlingen op een minimale inhoudelijke onderwijskwaliteit kunnen rekenen, ongeacht in welke Vlaamse school ze onderwijs volgen. Deze doelstelling kan alleen worden waargemaakt indien ze ook wordt bewaakt (evalueerbaarheid). Daarom zal binnen dit scenario het perspectief van de inspectie voorop staan. Naar de eindtermen toe is er in dit scenario dus een resultaatsverplichting (eventueel een

inspanningsverplichting naar specifieke doelen toe) en in de huidige situatie betekent dit dat ze door het merendeel van de leerlingen moeten worden bereikt.

Verwachtingen

Een scenario dat kwaliteitsbewaking voorop stelt, schuift vier verwachtingen naar voor. De onderwijsinspectie gebruikt eindtermen tijdens verschillende van haar taken. Het statuut van de eindtermen moet daar bijgevolg aan worden aangepast. Zo moeten eindtermen ten eerste **beoordeeld kunnen worden** tijdens doorlichtingen van scholen. Daarnaast moeten eindtermen **te herkennen** zijn in de leerplannen die ter goedkeuring worden ingediend bij de inspectie. De eindtermen vormen hier dus het referentiekader dat de inspectie hanteert bij zowel de evaluatie van scholen als de advisering rond de goedkeuring van ingediende leerplannen.¹⁸

In dit scenario moeten eindtermen ook voldoende **concreet** worden geformuleerd. Het is voor de onderwijsinspectie namelijk van belang om tijdens het doorlichten van scholen te kunnen terugvallen op voldoende tastbare eindtermen (met een laag abstractieniveau). Ten slotte moeten eindtermen ook **substantieel** worden geformuleerd. Substantiële eindtermen dragen enerzijds de minimale inhoudelijke niveaus in zich om de basiskwaliteit van het verstrekte onderwijs te kunnen beoordelen. Anderzijds zijn ze in hun geheel zo maximaal mogelijk geformuleerd om de (minimale, maar brede) basisvorming voor alle leerlingen te kunnen garanderen. Alleen op die manier kunnen eindtermen de gelijkheid voor leerlingen en tussen scholen waarborgen.

Een kritische vraag is of die eindtermen haalbaar moeten zijn voor het merendeel van de leerlingen (niveau van de leerlingenpopulatie) dan wel of ze bereikt moeten worden door elke leerling (individueel niveau). Het antwoord op deze vraag is ook afhankelijk van hoe men de toevoeging “bij het merendeel van de leerlingen” begrijpt. Ofwel begrijpt men die toevoeging vanuit het motief dat men geen verwachtingen mag formuleren die niet realistisch zijn, ofwel vanuit de idee dat eindtermen altijd voldoende ambitieus geformuleerd moeten worden. In het eerste geval gaat men er natuurlijk vanuit dat in principe iedereen de eindtermen kan bereiken, maar houdt men er rekening mee dat dit door omstandigheden niet altijd het geval zal zijn. Op die manier geeft men nog een speelruimte aan scholen maar ook aan leerlingen, zonder onmiddellijk ook de ambitie op te geven dat ze door alle leerlingen in principe gehaald kunnen en moeten worden en dat daartoe inspanningen nodig zijn. In het tweede geval gaat men er vanuit dat structureel gezien niet alle leerlingen de eindtermen kunnen realiseren. Dit laatste motief staat natuurlijk haaks op de betekenis van eindtermen als instrument voor het bewaken van de basisvorming bij alle leerlingen over alle scholen heen. De toevoeging “bij het merendeel van de leerlingen” interpreteren vanuit dit laatste

¹⁸ Schoolbesturen en koepels hebben de vrijheid om zelf leerplannen op te stellen (cfr. operationaliseerbaarheid). Alvorens deze leerplannen in gebruik kunnen worden genomen, dienen ze goedgekeurd te zijn door de onderwijsinspectie. In het kader van deze goedkeuring dienen eindtermen dus op een herkenbare manier opgenomen te zijn in leerplannen.

perspectief kan als keerzijde hebben dat scholen niet (meer) ten volle de nodige inspanningen zullen leveren voor het effectief bereiken van eindtermen bij alle leerlingen. Om dit laatste te vermijden, kan vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking worden overwogen om de toevoeging “voor het merendeel van de leerlingen” te laten vallen en de verwachting te formuleren dat alle eindtermen door alle leerlingen behaald moeten worden. Op die manier kan men allicht beter garanderen dat er daartoe maximale inspanningen worden geleverd. Het gevolg is dan wel dat de speelruimte voor scholen en leerlingen verdwijnt (hetgeen wellicht ook zal leiden tot een andere relatie tussen eindtermen en leerplannen). Bovendien heeft dit als risico dat de ambities naar het niveau van de eindtermen toe moeten worden aangepast. Op deze manier begrepen, hebben vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking beide opties een schaduwkant.

Problematische afstemming

Er zijn twee verwachtingen naar de eindtermen toe die moeilijk of niet te verzoenen zijn met de eindtermen die nodig zijn voor de kwaliteitsbewaking. Zo is de vraag naar eindtermen met ingebouwde beheersingsniveaus om de leerbaarheid van de eindtermen voor elke leerling te garanderen (differentieerbaarheid/leerbaarheid), moeilijk combineerbaar met de vraag van de inspectie naar substantiële en concrete eindtermen. Voor de inspectie is het dan immers onmogelijk om uitspraken te doen over de gelijkheid tussen scholen en over het al dan niet realiseren van een minimale basiskwaliteit voor iedereen. Bovendien kunnen zorgteams verlangen dat de eindtermen eerder algemeen zouden zijn om op die manier aanpassingen aan de concrete noden van bepaalde leerlingen mogelijk te maken. Concrete eindtermen bemoeilijken dit. Alleen als de overheid de garantie op een minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen in functie van gelijkheid zou opheffen, kunnen binnen dit scenario differentieerbare eindtermen bestaan. Maar rekening houden met deze verwachting is erg problematisch omdat het fundamenteel raakt aan de oorspronkelijke betekenis en opzet van de eindtermen. Het zou dus in tegenspraak zijn met het vertrekpunt van dit scenario. Een mogelijkheid is natuurlijk dat binnen differentieerbare eindtermen toch een minimumniveau wordt vastgelegd. Maar dit impliceert dat dit minimumniveau eigenlijk de functie heeft die de eindtermen momenteel vervullen.

Een andere problematische afstemming is het combineren van concrete eindtermen, die voor doorlichtingen nodig zijn, met de verwachting van leerkrachten naar bruikbare eindtermen. Dit is allereerst problematisch omdat in eerste instantie de vraag rijst of eindtermen onmiddellijk hanteerbaar *moeten* zijn voor leerkrachten dan wel of men er onmiddellijk van uit gaat dat leerkrachten leerplannen (en andere instrumenten) gebruiken. In dit laatste geval stelt zich de vraag naar de hanteerbaarheid van de leerplannen door leerkrachten. Dit is een belangrijke kwestie, maar gefundeerde uitspraken over de werking van de leerplannen vallen buiten het opzet van dit

onderzoek. Indien het gaat om de directe hanteerbaarheid van de eindtermen door leerkrachten, dan stelt zich hier de fundamentele vraag of minimale eindtermen die nodig zijn voor inspectie geschikt zijn voor de maximale pedagogische ambities van leerkrachten. Anders gezegd: de logica van kwaliteitsbewaking lijkt hier niet verenigbaar met de vraag van leerkrachten naar pedagogisch bruikbare eindtermen (hanteerbaarheid). De vraag naar pedagogisch bruikbare eindtermen kan dan allicht beter gegarandeerd worden via de tussenstap van de leerplannen. Al moet dan de vraag worden gesteld naar hanteerbare leerplannen vanuit het perspectief van de leerkracht.

Conclusie

Wanneer eindtermen als een instrument voor kwaliteitsbewaking functioneren, dan moeten ze evalueerbaar zijn, wat betekent dat ze substantieel en concreet zijn. Onder bepaalde voorwaarden is dit te combineren met periodieke peilingen en aspecten van kwaliteitszorg (de verticale beleid-as). Verdere uitklaring is nodig, maar in principe is afstemming tussen deze verschillende verwachtingen te realiseren. Substantiële en concrete eindtermen zijn echter moeilijk tot niet te verzoenen met eindtermen die moeten functioneren als een bruikbaar pedagogisch–didactisch instrument (horizontale as). Tenzij natuurlijk de kwaliteitsbewaking van de minimale basisvorming voor alle leerlingen én de idee van een ruime pedagogische vrijheid voor leerkrachten radicaal wordt herzien of losgelaten. Dit zou echter betekenen dat het vertrekpunt van dit scenario wordt opgegeven. Dat de verwachtingen van deze actoren niet of moeilijk met elkaar verzoenbaar zijn, kan twee zaken betekenen. Ofwel moeten deze actoren hun verwachtingen naar de eindtermen toe bijstellen, ofwel zijn er andere instrumenten nodig die aan hun specifieke verwachtingen kunnen beantwoorden. Dit laatste wil zeggen dat de ambitie tot doel-differentiatie, maar ook de noden van leerkrachten, niet onmiddellijk op de eindtermen wordt geprojecteerd. Er moet naar een andere manier worden gezocht om hier minimaal aan tegemoet te komen, echter wel zonder het statuut en de betekenis van de eindtermen te ondergraven.

5.5.2. Het scenario van de kwaliteitszorg

In het tweede scenario worden de eindtermen gedefinieerd vanuit een bepaalde opvatting over kwaliteitszorg. Dit impliceert dat ze als instrument niet allereerst gedacht worden vanuit het perspectief van de controlerende overheid, maar vanuit het perspectief van de scholen die instaan voor kwaliteitszorg. Dit scenario zet dan ook het perspectief van de onderwijsverstrekkers (operationaliseerbaarheid) voorop. Naast het perspectief van de leerplanmakers (en de koepels of schoolbesturen) staat eveneens dat van de schoolleiding centraal. Zij hebben immers de verantwoordelijkheid om de eindtermen via leerplannen en het schoolwerkplan (inclusief de concrete schoolorganisatie en het pedagogisch beleid) in hun school te realiseren

(realiseerbaarheid).¹⁹ Het referentiekader voor het onderwijsbestel bestaat in dit scenario dus uit de leerplannen, waardoor dit scenario meteen impliceert dat de mogelijkheidsvoorwaarden van de actuele werking van de eindtermen gewijzigd zouden worden. Momenteel zijn het immers de eindtermen die het referentiekader vormen en niet de leerplannen. Anders nog: momenteel vormen de kwaliteitsbewaking en de eindtermen het vertrekpunt en niet de kwaliteitszorg en de leerplannen (of andere instrumenten die in kwaliteitszorg een rol spelen).

Verwachtingen

Aangezien in de kwaliteitszorg de verwachtingen van de leerplanmakers en van de schoolleiding primeren, is de cruciale vraag: wat is het statuut en de vorm van de eindtermen wanneer de leerplannen centraal staan? Wanneer onderwijsverstrekkers eindtermen in hun leerplannen willen operationaliseren, willen ze zich, ten eerste, op **minimaal** geformuleerde eindtermen kunnen baseren. De eindtermen moeten dus een zekere **openheid voor verdere interpretatie** in zich dragen. Dit impliceert dat de eindtermen ook **pedagogisch inzetbaar** en **methodisch vertaalbaar** zijn. Leerplanmakers bijvoorbeeld moeten met andere woorden de ruimte krijgen om met een set van minimale eindtermen aan de slag te kunnen gaan. Ze moeten de leerplannen primair vanuit hun eigen pedagogische visie en onderwijsmethode kunnen invullen en de eindtermen hierbinnen integreren.

Scholen die de eindtermen via hun leerplannen willen realiseren, stellen daarnaast ook nog drie verwachtingen. Vanuit hun perspectief is het logisch dat de eindtermen een **haalbare set** uitmaken die bereikbaar is voor het **merendeel van de leerlingen**. Om met de eindtermen zo gericht mogelijk aan de slag te kunnen gaan om ze bij de leerlingen te realiseren, is het daarnaast van belang dat de eindtermen **voldoende specifiek** zijn geformuleerd.

Problematische afstemming

De verwachtingen van schoolbesturen en/of leerplanmakers zijn niet verzoenbaar met de mogelijke vraag, vanuit een zorgperspectief, naar eindtermen met ingebouwde beheersingsniveaus of andere aanpassingen aan de doelen in functie van specifieke noden (differentieerbaarheid). Voldoen aan dergelijke verwachting zou immers een relativering van de eindtermen en leerplannen (naar beheersing of inhoud) impliceren, en bijgevolg in spanning komen met de vraag van leerplanmakers/schoolbesturen naar ruimte om de eindtermen volgens de eigen visie vorm te geven. Anders gesteld: leerplannen die centraal staan in het kader van kwaliteitszorg (en ook het aangrijpingspunt vormen voor kwaliteitsbewaking) kunnen moeilijk worden gecombineerd met

¹⁹ Een bijkomende problematiek die hier niet verder wordt uitgediept, is de onderlinge relatie tussen de schoolbesturen, leerplanmakers en koepels.

specifieke verwachtingen vanuit een nood aan differentiatie in doelen. Tenzij differentieerbaarheid een andere invulling heeft, zijn deze twee criteria en verwachtingen moeilijk combineerbaar.

Een tweede en hoogst problematische afstemming in dit scenario is die tussen de taak van de inspectie wat de goedkeuring van leerplannen betreft en het centraal plaatsen van de leerplannen. De taak van de inspectie naar geleverde kwaliteit aan de hand van doorlichtingen werd hoger al besproken. Hier gaat het om de problematiek rond de goedkeuring van de leerplannen. In dit scenario staat de kwaliteitszorg voorop en dit betekent dat logischerwijs de leerplannen (of andere instrumenten die daartoe ontwikkeld zijn) centraal staan. De verwachtingen vanuit de andere perspectieven moeten zich hiernaar schikken. Dat is problematisch voor de onderwijsinspectie die eerst moet adviseren over het goedkeuren van die leerplannen. Wanneer leerplannen het referentiekader vormen, en niet de eindtermen, op basis waarvan zal de onderwijsinspectie zijn advisering dan nog kunnen funderen? Welke rol zal de inspectie hierin nog kunnen spelen en kan ze eindtermen hiervoor gebruiken? Een scenario waarin de kwaliteitszorg van de onderwijsverstrekkers het vertrekpunt vormt, staat immers haaks op het gebruik van concrete, substantiële eindtermen. De vraag is dan welke andere instrumenten (of welk soort eindtermen) de inspectie voorhanden heeft om haar taak van kwaliteitsbewaking uit te voeren ten aanzien van de (goedkeuring van de) leerplannen. De verwachtingen zijn dus niet compatibel, tenzij de relatie tussen de inspectie die leerplannen goedkeurt en het statuut van de eindtermen en de leerplannen grondig zou worden herzien. Dit betekent een fundamentele verandering aangezien de kwaliteitsbewaking (op basis van de eindtermen) een andere wending zou krijgen, en het juridisch statuut van de eindtermen en leerplannen verandert. Twee pistes lijken hier mogelijk.

Ofwel hebben de leerplannen niet alleen het statuut van een instrument voor kwaliteitszorg, maar zijn ze meteen ook het basisinstrument voor kwaliteitscontrole in het kader van goedkeuring (en dus ook doorlichting, zie infra). Men kan zich vragen stellen bij het samenkomen van een logica van kwaliteitszorg en kwaliteitscontrole in één instrument. Bovendien blijft de vraag naar voldoende gelijkheid tussen de verschillende leerplannen bestaan aangezien ook dit de ambitie blijft van de kwaliteitsbewaking. Voor zover in deze optie de huidige functies van de eindtermen eigenlijk zijn overgenomen door de leerplannen stelt zich dan de vraag of er nog eindtermen nodig zijn. Die vraag stellen impliceert echter meteen de fundamentele vraag op welke wijze de samenleving (en haar vertegenwoordiging in het Vlaams Parlement) zich dan nog kan uitspreken over de minimale verwachtingen naar het onderwijs toe.

Een tweede piste is dat de eindtermen zodanig geformuleerd worden dat ze geschikt zijn om de leerplannen goed te keuren. Hoe de eindtermen die dat mogelijk maken eruit zouden moeten zien is evenwel een open vraag. Aangezien de leerplannen het eigenlijke referentiepunt vormen in

dit scenario, kan het niet anders dat die eindtermen enkel minimale toetsingscriteria zijn. De vraag is of dit kan volstaan voor een gedegen kwaliteitsbewaking van de leerplannen en daaraan gekoppeld de vraag of dit voldoende is om de maatschappelijke verwachtingen naar onderwijs toe (en dus ten aanzien van alle scholen en leerlingen) te formuleren.

Samengevat moeten de leerplannen ofwel op de één of andere manier ook een instrument voor kwaliteitscontrole worden (en dan is de problematische vraag of er nog eindtermen nodig zijn). Ofwel moet men de eindtermen binnen dit scenario herdefiniëren zodat ze geschikt zijn om de leerplannen op hun kwaliteit te toetsen (waarbij de vraag rest hoe eindtermen er dan zouden moeten uitzien).

Conclusie

Wanneer het perspectief van de schoolbesturen en/of de schoolleiding voorop staat, is het vertrekpunt niet de kwaliteitsbewaking (scenario 1) maar de kwaliteitszorg. Het gevolg is dat de leerplannen (of andere instrumenten die daarvoor worden ontwikkeld) centraal staan. De implicatie naar de eindtermen toe is dat ze dan optimaal geoperationaliseerd moeten kunnen worden in leerplannen en moeten kunnen worden gerealiseerd door scholen. Onder welbepaalde voorwaarden is dit met kwaliteitsbewaking te combineren. Ten eerste zullen eindtermen in dit geval voldoende concreet en substantieel moeten zijn (hetgeen de verwachtingen van de onderwijsinspectie in functie van schooldoorlichtingen weerspiegelt), tenzij de doorlichtingen zich helemaal zouden gaan richten op de leerplannen (hetgeen allicht ook betekent dat er een verwachting is dat de verschillende leerplannen onderling afgestemd zijn). Ten tweede dient men er rekening mee te houden dat ofwel de eindtermen ofwel de leerplandoelstellingen ook voor peilingen moeten kunnen worden ingezet. Concreet betekent dit dat ze metingen mogelijk moeten kunnen maken en daarom zo eenduidig mogelijk moeten worden geformuleerd. Ten derde, en dit is een problematische afstemming tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg, zal men een andere verhouding tussen de eindtermen en de leerplannen (of andere geoperationaliseerde instrumenten) moeten uitwerken in functie van het goedkeuren van de leerplannen. In dat geval moeten de mogelijkhedenvoorwaarden van het huidige werkingsmodel worden aangepast: zowel de eindtermen als de leerplannen krijgen dan wellicht een ander juridisch statuut en ook de vraag naar het kanaliseren van verwachtingen van de samenleving naar het onderwijs toe (representativiteit) stelt zich opnieuw in alle scherppte. De omkering van het vertrekpunt – kwaliteitszorg eerst en dan kwaliteitscontrole – heeft met andere woorden fundamentele gevolgen voor het werkingsmodel van de eindtermen en de mogelijkhedenvoorwaarden van dit werkingsmodel.

Kijkend naar een mogelijke afstemming met verwachtingen vanuit de pedagogisch–didactische as, is er in dit scenario zowel een haalbare als problematische afstemming. Eindtermen

als instrument voor kwaliteitszorg zijn combineerbaar met de verwachtingen van de leerkrachten, maar enkel onder bepaalde voorwaarden. Belangrijk hier is dat het zwaartepunt (nog) meer komt te liggen op de relatie tussen de leerplannen en de leerkracht, en dus tussen kwaliteitszorg op het niveau van de school enerzijds en verwachtingen van individuele leerkrachten anderzijds. Voor leerkrachten is dan minstens ook uitklaring nodig over wat het referentiepunt is of moet zijn voor hun pedagogisch–didactisch handelen, namelijk de eindtermen dan wel de leerplannen. Wat niet of heel moeilijk verzoenbaar is met eindtermen als instrument voor kwaliteitszorg, zijn eindtermen met ingebouwde beheersingsniveaus. Indien de vraag naar differentiatie zich vertaalt naar een flexibele omgang met de onderwijsdoelen (zowel met betrekking tot eindtermen als tot de leerplannen), dan komt dit in spanning te staan met de logica van kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg in functie van minimale kwaliteit voor alle leerlingen.

5.5.3. Het scenario vanuit het perspectief van de leerkracht

Het derde scenario vertrekt niet vanuit één van de twee polen van de beleid–as (kwaliteitsbewaking of –zorg) maar vanuit één van de polen van de pedagogisch–didactische as. Het vertrekpunt van dit scenario zijn eindtermen die in eerste instantie doeltreffend zijn voor en bijgevolg optimaal hanteerbaar door leerkrachten. Het zal duidelijk zijn dat dit derde scenario, overigens net zoals het tweede scenario, grondig verschilt van het scenario waarin kwaliteitsbewaking centraal staat en dat het meest aansluit bij het huidige werkingsmodel.

Verwachtingen

Vanuit het perspectief van leerkrachten zijn er specifieke verwachtingen naar de vorm en het statuut van de eindtermen. Leerkrachten die de eindtermen moeten hanteren, vragen om **didactisch werkbare eindtermen**. Dit betekent onder andere dat eindtermen zich goed laten vertalen in allerlei didactisch materiaal waarmee leerkrachten in de praktijk aan de slag kunnen gaan. Daaraan gekoppeld impliceert deze verwachting een zekere **concreetheid** van de eindtermen. Abstracte eindtermen bieden leerkrachten immers onvoldoende houvast voor de uitwerking van de lessen in de klaspraktijk. Anders gesteld: te abstracte eindtermen geven misschien een richting aan, en drukken daarmee ook een verwachting uit, maar bieden geen houvast. Daarnaast moeten eindtermen in dit scenario ook **voldoende algemeen** zijn. Te specifieke eindtermen kunnen het statuut krijgen van voorschriften rond te behalen leerresultaten, hetgeen betekent dat er nog weinig ruimte is voor leerkrachten om naar de doelen toe zelf een vertaalslag door te voeren. Leerkrachten verwachten met andere woorden eveneens **pedagogisch bruikbare** eindtermen die hen niet beperken in hun pedagogische vrijheid. Zij moeten zelf nog verder kunnen specificeren op welke manier zij met de eindtermen aan de slag willen gaan, en dit bijvoorbeeld binnen het pedagogische project van hun school en vertrekkend vanuit hun eigen (vakinhoudelijke) deskundigheid. Anders

gesteld: leerkrachten verwachten eindtermen die hun pedagogische, inhoudelijke en didactische deskundigheid erkennen, en dus bijvoorbeeld geen eindtermen die de ambitie hebben te willen compenseren voor een gebrek aan dergelijke deskundigheid.

Problematische afstemming

Eindtermen die in de eerste plaats gebruiksvriendelijk zijn voor leerkrachten verhouden zich erg problematisch tot een aantal verwachtingen van andere actoren.

Er komen hier drie problematische aspecten naar boven. Ten eerste zijn eindtermen die leerkrachten kunnen hanteren moeilijk combineerbaar met de verwachtingen van leerplanmakers/schoolbesturen (operationaliseerbaarheid). Een afstemming is immers alleen mogelijk indien leerplanmakers zich eerst en vooral richten op de verwachtingen van leerkrachten naar didactisch werkbare en pedagogisch bruikbare eindtermen. Dit impliceert dat leerplanmakers niet tegelijkertijd zowel minimale eindtermen kunnen verwachten (zodat ze zelf voldoende ruimte hebben) als concrete eindtermen die tegemoet komen aan verwachtingen van leerkrachten. In dit scenario moet in feite de vraag worden gesteld of leerplannen nog nodig of zinvol zijn. Gezien de eindtermen direct bruikbaar zijn, zijn leerplannen wellicht overbodig. Gezien die eindtermen nog ruimte laten voor leerkrachten (in pedagogisch en methodisch opzicht) is het ook niet zinvol, wat dit betreft, een tussenniveau (de leerplannen) te organiseren. Meer nodig: hanteerbare eindtermen naast de leerplannen zouden de verwachtingen naar leerkrachten toe onduidelijk maken. Het gevolg is natuurlijk dat de relatie tussen scholen en leerkrachten in dit scenario radicaal verandert en dat er meteen ook geraakt wordt aan de vrijheid van onderwijs op het niveau van de school (zoals bijvoorbeeld naar de ruimte voor het werken vanuit een eigen project).

Ten tweede zijn algemene eindtermen die bewegingsruimte laten voor de pedagogische vrijheid van leerkrachten erg moeilijk combineerbaar met eindtermen die geschikt zijn voor peilingen (toetsbaarheid). Toetsbare eindtermen duiden op de wens dat eindtermen eenduidig zijn opgesteld, en er dus weinig variatie is naar inhoud en niveau. De marge die er is voor leerkrachten komt in conflict met de ambitie om het realiseren van eindtermen op een valide manier te toetsen. Tenzij de focus en ambitie van dergelijke peilingen worden herzien, is dit dus een zeer moeilijk haalbare afstemming. Bovendien kan hier een fundamentele spanning ontstaan tussen het systeemniveau waarover peilingen een uitspraak doen en eindtermen die in dit scenario geheel zijn afgestemd op het individuele niveau van de leerkracht. De verantwoordelijkheid komt in dit scenario immers in eerste instantie te liggen bij leerkrachten, wat gevolgen kan hebben voor aspecten van aansprakelijkheid en bijvoorbeeld de noodzaak aan meer op het individu (van de leerkracht) gerichte kwaliteitsbewaking. Een radicaal gevolg hiervan zou kunnen zijn dat de paralleltoetsen voor scholen het statuut gaan krijgen van parallelexamens voor leerkrachten. Dit hoeft op zichzelf niet

problematisch zijn, maar het illustreert de fundamentele verschuivingen die noodzakelijk optreden in dit scenario.

Hanteerbare eindtermen zijn, ten derde, moeilijk verzoenbaar met de verwachting naar differentieerbare eindtermen. Indien het uitgangspunt is dat niet alle leerlingen alle eindtermen op eenzelfde niveau moeten behalen, dan stelt zich een uitdaging voor leerkrachten die de eindtermen gebruiken als richtsnoer voor het garanderen van het maatschappelijke minimum dat voor alle leerlingen van belang is. Dit is een spanning die – op andere manieren – ook terugkomt in de twee voorgaande scenario's. In dit scenario is er nog een bijkomende moeilijkheid omdat de leerkracht in pedagogisch–didactisch opzicht een dubbele boodschap krijgt. In dit scenario wordt enerzijds van leerkrachten een optimale didactische inspanning gevraagd om via methode, werkvorm, extra leertijd of andere hulpmiddelen (bijvoorbeeld ondersteuning door andere leerkrachten) te zorgen dat de omstandigheden ideaal zijn opdat iedereen de eindtermen zou kunnen behalen. Anderzijds geeft men van meet af aan ook de boodschap dat het behalen van die eindtermen door iedereen niet mogelijk of realistisch is en dus de doelen kunnen of mogen worden aangepast. Het gaat hier om een fundamentele spanning tussen twee verschillende vertrekpunten. Aan de ene kant is er het vertrekpunt van een soort pedagogische–didactische ambitie in naam van gelijkheid en dus het voorzien van alle mogelijke middelen die daartoe nodig zijn. Aan de andere kant is het vertrekpunt de verschillen tussen leerlingen om de eindtermen te realiseren, en bijgevolg de keuze om van meet af aan realisatieniveaus te onderscheiden of inhoudelijke keuzes mogelijk te maken.

In de marge, maar daarom niet onbelangrijk, raakt dit laatste ook aan de problematiek van de oriëntatie van leerlingen (B–stroom) en het inclusief onderwijs dat via het M-decreet wordt beoogd (en de maatschappelijke discussie hierrond). Vertrekken vanuit eindtermen die allemaal door iedereen moeten worden gerealiseerd, kan in feite leiden tot een situatie waarin meer leerlingen georiënteerd (moeten) worden naar de B–stroom. Die beweging kan worden versterkt indien de leerlingenpopulatie in het regulier onderwijs meer divers wordt. Een mogelijk argument kan zijn dat differentiatie inzake doelen die beweging een halt toe roept of minstens binnen te perken houdt. Een tegenargument is dat de pedagogisch–didactische ambities, de focus op gelijkheid wat de doelen betreft, maar ook op de middelen die hiervoor nodig zijn naar de achtergrond verdwijnen of minstens minder belangrijk worden. Uiteindelijk raakt dit dan aan een element in de fundamentele discussie tussen een inclusief onderwijssysteem en een gesegregeerd onderwijssysteem: welke prijs – zowel in financiële als andere termen – is men bereid te betalen voor het samenhouden van alle leerlingen? En misschien vooral de vraag: wat is uiteindelijk in het belang van de leerling?

Conclusie

Wanneer eindtermen in de eerste plaats een instrument zijn voor leerkrachten om in de reële klaspraktijk te hanteren, dan zijn hun verwachtingen, weliswaar onder bepaalde voorwaarden, te combineren met verwachtingen van andere actoren. Hanteerbare eindtermen laten ten eerste kwalitatieve kwaliteitsbewaking tijdens doorlichtingen toe. Gevolg is dan wellicht wel dat de focus van de doorlichting gepreciseerd moet worden (en met name de relatie tussen het schoolniveau en het niveau van de individuele leerkracht). Daarnaast kan ook tegemoet gekomen worden aan de verwachtingen vanuit het perspectief van de leerlingen. Ook hier zal het een uitdaging zijn om een afstemming te vinden tussen enerzijds de verwachting naar effectieve realisatie door alle leerlingen en anderzijds de ambitie en inspanningen vanwege leerkrachten.

In dit scenario waarin eindtermen in eerste instantie aangepast zijn aan de verwachtingen van leerkrachten is op meerdere vlakken de afstemming erg problematisch. Ten eerste is onduidelijk wat de rol en het statuut van de leerplannen nog kan zijn. Raken aan dit niveau tussen overheid/inspectie en leerkrachten heeft uiteraard verregaande gevolgen. Ten tweede is het moeilijk om de focus op het individuele niveau van de leerkracht te verzoenen met de vraag naar eindtermen die toetsbaar zijn op systeemniveau. Het is tenslotte erg moeilijk om voor leerkrachten hanteerbare eindtermen af te stemmen op de vraag naar differentieerbare eindtermen. Dit plaatst de leerkracht immers in een tegenstrijdige positie: wordt het vertrekpunt van hun handelen gevormd door de eindtermen of door de capaciteiten of keuzes van de leerlingen?

5.5.4. Het scenario vanuit het perspectief van de leerling

Het laatste scenario bekijkt de eindtermen vanuit het andere uiteinde van de pedagogisch–didactische as: leerlingen. De eindtermen worden hier in de eerste plaats gehanteerd om te garanderen dat leerresultaten steeds en effectief door alle leerlingen worden behaald (leerbaarheid/differentieerbaarheid). In dit scenario vormt het perspectief van de leerlingen met andere woorden het vertrekpunt, wat natuurlijk ook verregaande wijzigingen teweegbrengt in de actuele werking van de eindtermen. De idee dat eindtermen door alle leerlingen moeten worden behaald, wijkt af van de huidige opvatting dat eindtermen door “het merendeel van de leerlingen” moeten worden bereikt. Dit scenario kiest er voor om meteen ook de verwachting naar doeldifferentiatie mee op te nemen als vertrekpunt. De reden hiervoor is dat de vraag naar een resultaatsgarantie bij elke leerling vaak automatisch gekoppeld is aan de vraag om te kunnen differentiëren binnen doelen afhankelijk van specifieke leerlingenbehoeften of –capaciteiten. Deze koppeling is gerechtvaardigd omdat de verwachting naar doeldifferentiatie in wezen ook deel uitmaakt van het perspectief van de leerling. Bij differentiatie blijft de leerbaarheid voorop staan, weliswaar door te variëren in het niveau van te realiseren eindtermen.

Verwachtingen

Eindtermen die in eerste instantie voor elke leerling leerbaar moeten zijn, impliceren een vijftal verwachtingen. Wat betreft hun statuut moeten leerbare eindtermen ten eerste zo worden geformuleerd dat ze als een duidelijk resultaat kunnen worden neergezet. Ze worden dus **resultaatsgericht** opgesteld. Daarnaast wordt er ook van de eindtermen verwacht dat ze **individueel en voor elke leerling haalbaar** zijn. Daartoe is het van belang, en dit is een derde verwachting, dat de realisatie van die eindtermen vast te stellen is, en dat het dus mogelijk is ze **te examineren**. Dit laatste wil zeggen dat het examen of een andere evaluatie ook een uitspraak doet over het al dan niet behalen van de leerresultaten. Hiernaast bestaan er nog twee verwachtingen naar de vorm van de eindtermen. Zorgteams of andere actoren die aangepaste leertrajecten willen opstellen waarbinnen elke leerling op zijn of haar tempo en niveau kan werken aan het behalen van de eindtermen, kunnen vragen naar eindtermen die voldoende **algemeen** zijn zodat **beheersingsniveaus** te onderscheiden zijn. In dit scenario, en voor zover die doeldifferentiatie het vertrekpunt vormt, is er nood aan algemene eindtermen die feitelijk het statuut hebben van (ontwikkelings)doelen, zodat afhankelijk van de ontwikkeling van leerlingen de realisatie op verschillende niveaus kan worden vastgesteld.

Problematische afstemming

Eindtermen die – mits niveaudifferentiatie – steeds door alle leerlingen moeten kunnen worden geleerd, verhouden zich problematisch ten opzichte van een drietal andere actoren en hun verwachtingen. Om te beginnen zijn ze moeilijk combineerbaar met de vraag van de onderwijsinspectie naar substantiële eindtermen die moeten toelaten over alle scholen heen en voor alle leerlingen een kwaliteitsoordeel uit te spreken (evalueerbaarheid). Zowel de goedkeuring van de leerplannen als de schooldoorlichting worden problematisch. Anders gesteld: welke zijn de ijkpunten die de inspectie voor alle scholen en in functie van het belang van alle leerlingen kan hanteren om de kwaliteit te controleren en te garanderen? Een mogelijke piste is hier dat – zoals in scenario 2 waar kwaliteitszorg centraal staat – de leerplannen centraal komen te staan. Maar dit betekent dat voor de inspectie eindtermen nodig zijn die het mogelijk maken de leerplannen al dan niet goed te keuren. De toetssteen van minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen – als uitdrukking van maatschappelijk verwachtingen – is echter niet meer mogelijk. Dit geldt overigens ook voor de criteria van de inspectie tijdens de schooldoorlichting in dit scenario. Een oordeel over de kwaliteit van de leerplannen, en het kwaliteitszorgsysteem, is wellicht mogelijk. Het zal echter zeer moeilijk zijn om kwaliteitsbeoordeling te organiseren die wil nagaan of de garantie naar minimumkwaliteit bij alle scholen en bij alle leerlingen gewaarborgd is (of daartoe alle inspanningen worden geleverd).

Een tweede problematische afstemming is die tussen de verwachtingen van de leerlingen ten aanzien van de eindtermen en de vraag naar kwaliteitscontrole via peilingen (toetsbaarheid). Een scenario dat het perspectief van de leerlingen voorop stelt, speelt zich immers af op een individueel leerlingenniveau, wat impliceert dat het niveau van de leerresultaten kan en mag variëren. Dit zorgt ervoor dat een kwantitatieve controle via peilingen quasi onmogelijk is. De vraag is immers hoe men peilingen op systeemniveau kan organiseren wanneer de leerniveaus structureel variabel zijn. De verwachtingen vanuit toetsbare eindtermen zijn dus erg moeilijk af te stemmen op het perspectief van de leerlingen, tenzij er een systeem van variabele peilingen komt. De vraag blijft dan wel hoe dit concreet te organiseren valt en wat de informatieve waarde ervan is voor een overheid die de onderwijskwaliteit wil bewaken.

Een laatste problematische afstemming is de moeilijke combinatie van leerbare en differentieerbare eindtermen en de ambitie rond kwaliteitszorg op schoolniveau (realiseerbaarheid). Een schoolleiding die haar eigen werking omtrent het realiseren van de eindtermen wil nagaan (bijvoorbeeld via de paralleltoetsen) en die een coherent systeem van diplomeren en certificeren wil opbouwen, staat in dit scenario voor een uiterst moeilijke opgave. De opgave bestaat er allereerst in een adequaat systeem van monitoring uit te bouwen om een zicht te krijgen (en te houden) op de leervorderingen van alle leerlingen. Niet alleen kan de vraag worden gesteld hoe dit effectief zou kunnen worden georganiseerd, de vraag is ook op welke manier de school op basis hiervan haar ambities rond het realiseren van de eindtermen kan evalueren en desgevallend bijsturen. Het opzet van gelijkheid, of de idee van eindtermen die “bereikbaar moeten zijn voor het merendeel van de leerlingen”, komt in dit scenario immers te vervallen. Ten slotte stelt zich een bijzondere uitdaging naar certificaten en diploma’s. Die zijn er in dit scenario ofwel in verschillende maten en gewichten, ofwel zijn het allemaal dezelfde, maar dan met een verschillend soortelijk gewicht. Hier stelt zich een mogelijke problematische afstemming op allerhande vlakken: tussen onderwijsniveaus, tussen graden, tussen scholen, etc.

Conclusie

Een scenario waarin de eindtermen geformuleerd worden vanuit het perspectief van de leerlingen is op bepaalde vlakken in overeenstemming te brengen met andere verwachtingen. Onder bepaalde voorwaarden is het te combineren met de verwachtingen van leerkrachten naar eindtermen die te hanteren zijn. De voorwaarde is hier echter dat de leerkrachten zich oriënteren naar de capaciteiten van leerlingen en hun gerichtheid op “eenzelfde lat voor elke leerling” opgeven. Verzoenbaar is ook de vraag naar leerbare eindtermen en de vraag naar differentiatie in doelrealisatie. Meer nog, toelaten dat de eindtermen niet door iedereen op eenzelfde niveau moeten worden behaald, maakt het mogelijk om te verwachten dat alle eindtermen – weliswaar in de vorm van algemene doelen –

door iedereen bereikt kunnen worden. Tenslotte zijn dergelijke differentieerbare en leerbare eindtermen ook te verzoenen met de verwachtingen van leerplanmakers. Hier is er echter de uitdaging naar wat het statuut en ook de vorm dan is van die leerplannen, wat ze precies ambiëren en hoe de leerkrachten daarmee aan de slag kunnen. Mogelijke vragen zijn bijvoorbeeld: indien de leerplannen te algemeen blijven, ontstaat dan niet de nood aan nieuwe instrumenten die voor leerkrachten wel hanteerbaar zijn. Indien de leerplannen ook concreet de hele doeldifferentiatie operationaliseren, dan stelt zich omgekeerd de vraag naar de pedagogisch–didactische ruimte voor leerkrachten.

Eindtermen die zich allereerst richten op de verwachtingen van leerlingen zijn bijzonder moeilijk te verzoenen met alles wat te maken heeft met kwaliteitsbewaking, en gedeeltelijk ook met kwaliteitszorg. De ambitie om na te gaan of een minimaal niveau voor alle scholen gegarandeerd is, is moeilijk na te gaan. Problematisch is ook hoe algemene, en te differentiëren eindtermen nog kunnen toelaten om te adviseren over het goedkeuren van de leerplannen. Ten slotte is er eveneens een problematische afstemming tussen peilingen op systeemniveau die gebruik maken van één niveau van realisatie, de gedifferentieerde doelen in een school, en verschillen over de scholen heen. Dit is problematisch, tenzij de kwaliteitsbewaking een heel andere invulling krijgt en er met name een aanpassing komt in de ambitie om een minimale kwaliteit in naam van alle leerlingen en voor alle scholen te garanderen.

Zoals aangegeven combineert dit scenario twee vertrekpunten: leerbaarheid en differentieerbaarheid. Zoals gesteld is het natuurlijk mogelijk om de hele problematiek van differentieerbare eindtermen buiten dit scenario te houden. Dat zou betekenen dat de eindtermen datgene omvatten wat elke leerling moet behalen en niet wat “het merendeel van de leerlingen” moet bereiken. Deze piste zou kunnen betekenen dat de ambities en de middelen daarop worden afgesteld. Een tegenargument is dat dit automatisch moet leiden tot een aanpassing van het niveau van de eindtermen, en dat dit misschien tegemoet komt aan de noden van de “zwakste” leerlingen maar niet aan de noden van de “sterkste” leerlingen. Enkel vertrekken vanuit de leerbaarheid van resultaten zou tevens een variant zijn van het scenario rond kwaliteitsbewaking.

5.6. Algemene conclusie

De vier scenario's vertrekken vanuit de vaststelling dat er vandaag heel wat verschillende verwachtingen geformuleerd worden met betrekking tot de vorm en het statuut van de eindtermen. Die verwachtingen zijn niet allemaal verzoenbaar wat maakt dat er in de werking van de eindtermen behoorlijk wat spanningen optreden. Elk van de scenario's formuleert in algemene termen een manier van omgaan met de eindtermen telkens vertrekkende vanuit één of meerdere specifieke

verwachtingen. Uitgangspunt voor die vier verschillende vertrekpunten is het assenstelsel waarrond het werkingsmodel werd opgesteld: de beleidsas (met de pool “kwaliteitsbewaking” en de pool “kwaliteitszorg”) en de pedagogisch–didactische as (met de pool “leerkrachten” en de pool “leerlingen”).

Er werd prioriteit gegeven aan het scenario waarin de eindtermen in eerste instantie een instrument zijn in het kader van de kwaliteitsbewaking. De reden hiervoor is dat dit in het verlengde ligt van de ambitie op basis waarvan de eindtermen ontwikkeld werden: garanderen van basiskwaliteit voor alle leerlingen over alle scholen heen. Dit scenario rond kwaliteitsbewaking is haalbaar indien de verwachtingen vanuit de pedagogisch–didactisch as worden bijgesteld, en er een afstemming is tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitszorg. Dit betekent onder andere dat de relatie tussen eindtermen en leerplannen uitgeklaard wordt wanneer het gaat om de rol van de inspectie: wat is precies het referentiekader? Daarnaast is het ook belangrijk te verhelderen welke rol de eindtermen spelen in de interne kwaliteitszorg van scholen en met name welke criteria scholen hanteren in procedures rond attesteren en diplomeren.

Tegenover dit scenario staat het scenario waarin allereerst de kwaliteitszorg, en dus het perspectief van scholen en leerplanmakers, centraal staan. De grote uitdaging is hier op welke manier de kwaliteitsbewaking vorm kan krijgen. Daarnaast rijst ook de vraag of er nog eindtermen (in de huidige vorm) nodig zijn. Wanneer kwaliteitszorg het vertrekpunt vormt, zullen immers de leerplannen (of andere instrumenten) als basis functioneren. In het scenario van de kwaliteitszorg is dus een relatief fundamentele hertekening van het werkingsmodel vereist: een nieuw soort eindtermen, leerplannen die ook een instrument ter kwaliteitscontrole zijn, nieuwe rolinvullingen voor de inspectie en een nieuwe manier van omgaan met het kanaliseren van minimale verwachtingen van de samenleving naar het onderwijs toe. De meest kritische vraag in dit scenario is wellicht hoe er precies gestalte kan worden gegeven aan een nieuw systeem van kwaliteitsbewaking dat de maatschappelijke verwachting inzake minimale inhoudelijke kwaliteit voor alle leerlingen en over alle scholen heen wil bewaken of garanderen. Anders gesteld: welke instrumenten zal de overheid vanuit het perspectief van kwaliteitscontrole ontwikkelen om minimale kwaliteit in scholen en minimale uniformiteit over scholen heen te beoordelen, en te garanderen dat de leerplannen (inhoudelijk) de maatschappelijk vragen naar basisvorming weerspiegelen?

Het is niet verbazend dat de twee scenario’s die vertrekken vanuit de pedagogisch–didactische as een problematische afstemming tonen met zowel de kwaliteitsbewaking als de kwaliteitszorg. Gesteld dat de eindtermen volledig ten dienste staan van leerkrachten, dan is kwaliteitszorg op schoolniveau problematisch, en stelt zich zelfs de vraag of leerplannen nog nodig zijn. Leerplannen die volledig afgestemd zijn op leerlingen (en dus ook doeldifferentiatie toelaten)

maken het bijzonder moeilijk om een systeem te organiseren dat minimale kwaliteitsgarantie mogelijk maakt over alle scholen heen en in naam van alle leerlingen. Deze spanningen zijn enigszins voor de hand liggend, omdat de eindtermen in eerste instantie een beleidsinstrument zijn. Wellicht is het daarom niet aangeraden om eindtermen van meet af aan te zien als instrumenten die direct pedagogisch en didactisch bruikbaar moeten zijn.

Opvallend is dat in elk van de vier scenario's de verwachting naar differentieerbaarheid (inzake doelen) voor belangrijke problemen zorgt. Dit kan misschien als volgt worden verklaard. Doeldifferentiatie vertrekt vanuit het gegeven dat leerlingen feitelijk van elkaar verschillen (met betrekking tot capaciteiten of andere eigenschappen die zorgen voor een verschil in leervermogen of keuze). Eindtermen daarentegen vertrekken vanuit het gegeven dat er op voorhand bepaalde doelen of resultaten moeten worden vastgelegd die een uitdrukking zijn van (minimale) maatschappelijke verwachtingen naar het onderwijs, en naar alle leerlingen, toe. Het gaat hier om twee verschillende logica's die evenwel allebei het belang van de leerling voorop stellen.

De logica van de doeldifferentiatie stelt dat de ontwikkeling van de leerling centraal staat, dat die doelgericht is (in functie van maatschappelijke verwachtingen), maar dat het uiteindelijke niveau van de behaalde leerresultaten weliswaar niet onbelangrijk maar uiteindelijk toch secundair is (want altijd rekening houdend met de groeimogelijkheden van de leerling). De logica van de eindtermen stelt dat bepaalde resultaten voor alle leerlingen van belang zijn, dat dit belangrijk is omdat het een maatschappelijke basisvorming weerspiegelt die in het belang is van elke leerling, en dat het de pedagogisch–didactische ambitie moet zijn dit te realiseren voor alle leerlingen.

Dat deze logica's moeilijk verzoenbaar zijn, blijkt allicht uit het soort argumenten dat vanuit elk van beide geformuleerd wordt om de zin- of houdbaarheid van de andere logica te bekritisieren. De logica van de eindtermen kan worden bekritiseerd vanuit het argument dat die manier van denken geen rekening houdt met verschillen tussen leerlingen, dat het groei en ontwikkeling ondergeschikt maakt aan leren en resultaten, en dat door onrealistische verwachtingen haast structureel leerlingen worden uitgesloten. De kritiek op de logica van de doeldifferentiatie is dan dat het geloof in de mogelijkheden van leren en onderwijs wordt opgegeven (en zorg verward wordt met onderwijs), dat door een zogenaamd realistische inschatting van capaciteiten en verschillen de (leer)toekomst van leerlingen wordt vastgelegd, dat leerlingen vastgepind worden op hun verschillen, en dat leerlingen uiteindelijk een diploma of attest krijgen dat realiteitswaarde mist. Het zal duidelijk zijn dat van zodra de logica van de differentiatie zich ook wil doorzetten naar de doelen van het onderwijs, dit voor een fundamentele spanning zorgt.

Het onderzoek maakt duidelijk dat van de eindtermen veel wordt verwacht en daarbovenop ook veel tegenstrijdige zaken. Van de eindtermen mag niet worden verwacht dat ze functioneren als

een soort multifunctioneel wondermiddel. Eindtermen die zo geherformuleerd worden dat ze tegemoet komen aan de verwachtingen van alle gebruikers verliezen hun doeltreffendheid helemaal, omdat ze in dat geval in alle opzichten minimaal moeten zijn. Vandaar dat prioritering nodig is. Eindtermen formuleren die én een adequaat beleidsinstrument (kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking) zijn én onmiddellijk doeltreffend in het concrete pedagogisch–didactische gebeuren blijkt hoogst problematisch en weinig realistisch. De vraag is dan wellicht of kwaliteitsbewaking dan wel kwaliteitszorg het vertrekpunt moet vormen voor het herdenken van de vorm en het statuut van de eindtermen. Ongetwijfeld zijn ze allebei van belang. Het scenario rond kwaliteitszorg toont echter dat dit een fundamentele herdenking vraagt van het systeem van kwaliteitsbewaking. Voor zover die kwaliteitsbewaking wil blijven inzetten op het garanderen dat alle scholen voor alle leerlingen een minimale basiskwaliteit verstrekken (zodat ouders en leerlingen ook hierop kunnen vertrouwen) zijn er nieuwe instrumenten nodig. Omdat er in de Vlaamse context weinig draagvlak is voor centrale examens en mede rekening houdend met de mogelijke negatieve gevolgen ervan – zoals uitvoerig gedocumenteerd in de onderzoeksliteratuur – blijft onduidelijk welke andere opties er zijn.

Dit onderzoek en deze scenario's beperkten zich tot de vorm en het statuut van de eindtermen. De inhoud van de (toekomstige) eindtermen is hier buiten beschouwing gelaten en maakt bovendien deel uit van onder andere het maatschappelijke debat. Afsluitend is het belangrijk een kwestie te vermelden die raakt aan zowel het statuut/vorm als de inhoud van de eindtermen: wat is de precieze betekenis van veelvuldige gebruikte termen zoals “minimale kwaliteit”, “maatschappelijke verwachtingen naar basisvorming”, “minimale verwachtingen”? Precies omdat deze vragen zowel de inzet zijn van gesprekken en beslissingen over de inhoud, als raken aan het statuut en de vorm van de eindtermen is het risico reëel dat de vragen zelf eigenlijk niet aan bod komen. Vandaar dat het belangrijk is ze hier expliciet, weliswaar heel beperkt – want ze vallen deels buiten de opzet van dit onderzoek – even naar de voorgrond te brengen. Dit is een belangrijke kwestie omdat het lijkt dat er, afhankelijk van het gebruiksperspectief, verschillende invullingen circuleren rond de betekenis van termen zoals “minimaal”.

Gebruikmakend van het werkingsmodel is het mogelijk om – exploratief – de volgende twee invullingen te onderscheiden. Vanuit de samenleving, zoals dat ook voorop staat in het maatschappelijk debat, lijkt het bij de eindtermen in eerste instantie te gaan om de basisvorming die voor elke leerling (ongeacht de gekozen school) essentieel is om goed voorbereid deel te kunnen nemen aan het maatschappelijke leven (of toegang te hebben tot andere onderwijsniveaus). “Minimaal” verwijst hier dus naar een concrete invulling van *basisvorming*. De vraag is dan of vanuit het perspectief van de kwaliteitszorg (scholen, koepels) eenzelfde omschrijving wordt gehanteerd. Kwaliteitszorg heeft nood aan criteria, en bijgevolg ligt het vanuit dit perspectief voor de hand om de

eindtermen te zien als criteria die mogelijk moeten maken dat de basisvorming (maar ook de meer specifieke vorming) te beoordelen is. “Minimaal” verwijst dan naar *minimumcriteria* voor leerplanontwikkeling en –beoordeling. Uiteindelijk gaat het opnieuw om de vraag naar de precieze relatie tussen de eindtermen en de leerplannen. Vertrekkend vanuit de kwaliteitszorg, en dus vanuit een maximale ruimte voor leerplannen, lijkt er allereerst een behoefte aan eindtermen die functioneren als criteria (en dus zonder zelf inhoudelijk en substantieel uitdrukking te geven aan de basisvorming). Vanuit het perspectief van de kwaliteitsbewaking, en voor zover de inspectie recht wil doen aan de maatschappelijke verwachtingen naar basisvorming, lijkt er nood aan eindtermen die voldoende substantieel zijn zodat ze die maatschappelijke basisvorming voor alle scholen en leerlingen concreet verwoorden. De kwestie gaat met andere woorden om deels onuitgesproken verwachtingen op het raakvlak van de inhoud en de vorm van de eindtermen. Deze verwachtingen verdienen het om meer uitgesproken te worden, en bijgevolg ook om de inzet van debat of onderzoek te kunnen zijn.

REFERENTIES

- ‘Verkeerskennis moet in lespakket middelbaar’. (2015, juni 6). *De Standaard*. Retrieved from http://www.standaard.be/cnt/dmf20150616_01733136
- ‘Wat Brussel niet kan, lukt ons onderwijs wél: meer Nederlands in Brussel’. (2015, maart 13). *Knack*. Retrieved from <http://www.knack.be/nieuws/belgie/wat-brussel-niet-kan-lukt-ons-onderwijs-wel-meer-nederlands-in-brussel/article-opinion-541621.html>
- Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV). (2014). *Peiling Informatieverwerking en –verwerking in het basisonderwijs. Werkseminarie na de peiling*. (D/2014/3241/278). Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming, Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming.
- Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV). (2014). *Peiling Informatieverwerking en –verwerking in het basisonderwijs. Werkseminarie na de peiling*. (D/2014/3241/278). Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming.
- Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV). (2015). *Frans in de derde graad aso, kso en tso. Werkseminarie na de peiling*. (D/2015/3241/207). Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming.
- Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV). (2015). *Project algemene vakken (PAV). Werkseminarie na de peiling* (D/2015/3241/208). Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming.
- Ameel, E., Van Nijlen, D., Denis, J., Crynen, M., Van Gorp, K. & Janssen, R. (2014). *Peiling Nederlands (Lezen – Luisteren) in het basisonderwijs – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Steunpunt Toetsontwikkeling en Peilingen.
- Beerens, N., Bulckaert, W., & De Wilde, B. (2015). Differentiëren, dat gaat niet*. *Klasse Magazine*, 11–21.
- Bergaf na de basisschool. (2011). *Klasse 212*. Retrieved from <https://www.klasse.be/archief/bergaf-na-de-basisschool/>
- Ceulemans, C., Simons, M., Struyf, E. (2012). Professional standards for teachers: how do they ‘work’? An experiment in tracing standardisation in-the-making in teacher education. *Pedagogy, Culture and Society*, 20(1), 29-47.

- Ceulemans, C. (2015). *Beroepsprofiel van de leraar als black box: over de werking van onderwijsstandaarden*. Antwerpen: Garant.
- Crevits laat zich door ouders adviseren over hervorming secundair. (2015, oktober 24). *Knack*. Retrieved from <http://www.knack.be/nieuws/belgie/crevits-laait-zich-door-ouders-adviseren-over-hervorming-secundair/article-normal-620171.html>
- Crevits, H. (2014). *Beleidsnota 2014–2019 onderwijs*. Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Communicatie.
- Decuyper, M., Ceulemans, C., Simons, M. (2014). Schools in the making. Mapping digital spaces of evidence. *Journal of Education Policy*, 29(5), 617-639.
- Elchardus, M., Op de Beeck, S., Duquet, F., & Roggemans L. (2008). *Vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs. Een onderzoek naar de relevantie en de haalbaarheid van de vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel, Sociologie, Onderzoeksgroep TOR.
- Gielen, S., De Meyst, M., Van Dessel, K., De Wachter, S., Geeraerts, L., Jacobs, G., Van Rhode, K., Van Reeth, G., Venstermans, T., Crynen, M., Luyten, B., Janssen, R. (2010a). *De constructie van een peilingsinstrument Nederlands (lezen, luisteren, spreken) in de derde graad van het secundair onderwijs (aso, tso, kso) – Eindrapport*. Leuven: K.U. Leuven Centrum voor Onderwijseffectiviteit en -evaluatie.
- Gielen, S., De Meyst, M., Willem, L., Cuyt, G., Tirry, A., Crynen, M., Luyten, B., Janssen, R. (2010b). *De constructie van een peilingsinstrument Wereldoriëntatie (domeinen tijd, ruimte, maatschappij en brongebruik) in het basisonderwijs – Eindrapport*. Leuven: K.U. Leuven Centrum voor Onderwijseffectiviteit en -evaluatie.
- Lavrysen, H. (2015). Over maatregelen en besparingen. Programmadecreet 2016. *Basis*, 122(12–13), 9.
- März, V., Vanhoof, S., Kelchtermans, G., & Onghena, P. (2010). De vernieuwing van het statistiekonderwijs in Vlaanderen: percepties en betekenisgeving in het implementatieproces. *Pedagogische Studiën*, 87(2), 134–151.
- März, V., Kelchtermans, G., Vermeir, K., & Appeltans, A. (2015). Artefacten als onderwijsvernieuwers. De casus van de BaSO-fiche in de zorgcontinuïteit tussen basis- en secundair onderwijs. *Pedagogiek*, 35, 64-84.
- Onderwijsinspectie. (2014). *Jaarlijks rapport van de onderwijsinspectie. Onderwijsspiegel 2014* (D/2014/3241/093). Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming, Onderwijsinspectie.

- Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV). (2010b). *Nieuwsbrief Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (editie 26)*. Retrieved from <http://www.pov.be/site/overzicht-nieuwsbrieven>
- Rekenhof. (2011). *Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement*. Brussel: Rekenhof.
- Simons, M. (2007). 'To be informed': Understanding the role of feedback information for Flemish/European policy. *Journal of Education Policy*, 22, 531-548.
- Simons, M. (2015). Governing education without reform: The power of the example. *Discourse Studies in Cultural Politics of Education*, 36(5), 712-731.
- Simons, M., & Kelchtermans, G. (2008). Teacher professionalism in Flemish policy on teacher education. A critical analysis of the Decree on Teacher Education (2006) in Flanders (Belgium). *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 14(4), 283-294.
- Smet, P. (2009). *Beleidsnota 2009–2014 onderwijs. Samen grenzen verleggen voor elk talent*. (D/2009/3241/477). Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Communicatie.
- Standaert, R. (2011). Twintig jaar eindtermen: een terugblik. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1, 2-22.
- Steensels, L. (2013). *Studie naar de betekenis van EDO in de vakoverschrijdende eindtermen van het secundair onderwijs* (Unpublished master's thesis). KU Leuven, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Leuven, België.
- Struyve, K. (2015). 8 mythes over differentiëren. Klasse, September 2015. Retrieved from: <https://www.klasse.be/9557/8-mythes-differentieren/>
- Van de Broek, M. (2015). Waar liggen de grenzen aan sociaal-emotionele leerlingenbegeleiding op school? *Zorgbreed*, 12(46), 2–7.
- Van den Brande, M. (2015). Eindtermen evalueren, bijsturen en reduceren. *School + visie*, 5, 3.
- Van Hessche, R. (2013). *Nieuwe eindtermen natuurwetenschappen in de eerste graad A-stroom* (Unpublished master's thesis). KU Leuven, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Leuven, België.
- Van Nijlen, D., Denis, J., Crynen, M., De Meyst, M., Willems, J., & Janssen, R. (2012b). *Peiling wiskunde in de tweede graad van het algemeen secundair onderwijs – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.

- Van Nijlen, D., Denis, J., Crynen, M., Desmet, P., & Janssen, R. (2013a). *Peiling Frans in de derde graad van het secundair onderwijs (aso, kso, tso) – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.
- Van Nijlen, D., Willem, L., Crynen, M., Clarebout, G., Gielen, S., van Braak, J., Van Dooren, W., & Janssen, R. (2013b). *Peiling informatieverwerving en –verwerking met praktische proef ICT in het basisonderwijs – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.
- Van Nijlen, D., Willem, L., Crynen, M., De Meyst, M., & Janssen, R. (2012a). *Peiling informatieverwerving en –verwerking in de eerste graad van het secundair onderwijs (Astroom) – Eindrapport*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.
- Van Nijlen, D., Willem, L., Gielen, S., Crynen, M., De Meyst, M., & Janssen, R. (2011). *Peiling wereldoriëntatie (domeinen tijd, ruimte, maatschappij en brongebruik) in het basisonderwijs – Eindrapport*. Leuven: K.U.Leuven, Centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie.
- Van Petegem, P., Engels, N., De Maeyer, S., Simons, M., & Hotton, G. (2010). *Ontwikkelingsdoelen en eindtermen: Hoe gaan scholen er mee om?* Leuven: Acco.
- Verckens, A., Simons, M., & Kelchtermans, G. (2010). Een kritische discoursanalyse van het onderwijstijdschrift Klasse: ontwikkelen van een analytisch kader. *Pedagogische Studiën*, 87, 183–201.
- Vermeulen, N. (2012). *De totstandkoming van de eindtermen geschiedenis in het Vlaamse geschiedenisonderwijs* (Unpublished master's thesis). KU Leuven, Faculteit Letteren, Leuven, België.
- Verstegen, R. (1997). Eindtermen getoetst aan de grondwet. *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 1997(4), 223–235.
- Verstegen, R., & Verbeeck, B. (2011). Onderwijsinspectie, onderwijsontwikkeling en kwaliteitszorg in een bestuurlijke hervorming. Een evenwichtsoefening tussen autonomie en integratie. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1, 23–35.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2008). *De perceptie van eindtermen en ontwikkelingsdoelen in het basisonderwijs van leerkrachten en directies. Onderwijskundig onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming*. Brussel: Departement Onderwijs en Vorming, Afdeling Strategische Beleidsondersteuning.

- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2009). *Vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs*. Brussel: Departement Onderwijs en Vorming, Afdeling Strategische Beleidsondersteuning.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2015). *Onderzoeksopdracht: Wetenschappelijke review naar de doeltreffendheid van de eindtermen*. Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming, Afdeling Strategische Beleidsondersteuning.
- Vlaamse Onderwijsraad (Vlor). (2015b). *Samen vorm geven aan een geactualiseerd beleidskader voor eindtermen, leerplannen en kwaliteitstoezicht. Oriënterend advies* (AR-AR-ADV-1516-004). Brussel: Vlaamse Onderwijsraad.
- Vlaamse overheid. (2015a). *Lager onderwijs – Wiskunde – Uitgangspunten*. Retrieved from <http://www.ond.vlaanderen.be/curriculum/basisonderwijs/lager-onderwijs/leergebieden/wiskunde/uitgangspunten.htm>
- Vlaamse overheid. (2015b). *Peilingen. Algemene informatie. Wat en waarom?* Retrieved from <http://www.ond.vlaanderen.be/curriculum/peilingen/algemeen/index.htm#waarom-peilingen>
- Wielemans, W. (1995). Eindtermen. *Impuls voor onderwijsbegeleiding*, 25(4), 33–38.

LABORATORIUM VOOR EDUCATIE EN SAMENLEVING
Andreas Vesaliusstraat 2 bus 3761
3000 LEUVEN, België



CENTRUM VOOR ONDERWIJSBELEID EN –
VERNIEUWING EN LERARENOPLEIDING
Dekenstraat 2 bus 3773
3000 LEUVEN, België